

Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe:

Nuevas perspectivas

Eric Sabourin, Mario Samper y
Octavio Sotomayor (Editores)



San José, Costa Rica | 2015



Parte 1

II. Análisis transversal de las políticas sobre agricultura familiar en América Latina



Eric Sabourin³, Mario Samper⁴, Jean François Le Coq⁵,
Gilles Massardier⁶ Octavio Sotomayor⁷ y Jacques Marzin⁸

3 Socio-antropólogo, investigador del CIRAD, Umr Art-Dev y profesor visitante en el CDS de la Universidad de Brasilia, Brasil. Coordinador de la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina. Correo electrónico: eric.sabourin@cirad.fr

4 Samper, Mario. Especialista internacional en Agricultura, Territorios y Bienestar Rural, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Coordinador de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Territorial y del Programa Regional de Formación de Capacidades de la ECADERT, San José, Costa Rica. Correo electrónico: mario.samper@gmail.com

5 Agro-economista, investigador del CIRAD, UMR Art-Dev y profesor visitante en el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, CINPE, de la Universidad Nacional, UNA, Costa Rica, Correo electrónico: jflecoq@cirad.fr

6 Investigador en Ciencia Política del CIRAD, correspondiente de la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina en Cirad, Montpellier, Francia. Correo electrónico: gilles.massardier@cirad.fr

7 Ing. agrónomo, Oficial de Asuntos Económicos, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, actual Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile (INDAP). Correo electrónico: octavio.sotomayor@indap.cl

8 Agro-economista, investigador del Cirad, UMR ART-Dév, Montpellier, Francia. Correo electrónico: Jacques.marzin@cirad.fr



A. Introducción

La agricultura familiar es una forma peculiar de actividad agrícola ampliamente representada en América Latina (Malleta, 2011, Schneider, 2013). Se considera que abarca cerca del 75% del total de las unidades productivas de esa región y que, en algunos países, pueda llegar a más del 90% (CEPAL-FAO-IIICA, 2013).

El análisis transversal de los estudios realizados en once países latinoamericanos busca caracterizar dos elementos complementarios en la escala del subcontinente⁹. El primero es el surgimiento y la diseminación regional de políticas públicas específicas para la categoría de la agricultura familiar; el otro es la forma como las políticas agrarias clásicas afectan a ese sector.

Procura responder a varias preguntas: ¿Cuáles son los orígenes y las causas de la adopción de esas políticas? ¿Qué tienen en común? ¿Cuáles son los primeros resultados observables, los efectos, y cuáles son los desafíos y las perspectivas de las políticas específicas para el futuro de la agricultura familiar en América Latina?

Esta parte está basada en una lectura interpretativa, a la luz de dichas interrogantes, los de estudios de síntesis sobre las políticas relativas a la agricultura familiar que se presentan en la segunda parte de este libro. Los mismos fueron realizados durante el año 2013, en el marco de la Red *Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina* (PP-AL).

El abordaje teórico y metodológico asocia la sociología política (Jobert y Muller, 1997; Lagroye *et al.*, 2006; Callon *et al.*, 2001), el análisis de políticas públicas en la ciencia política (Duran,

1999; Massardier, 2008) y la economía institucional (Pierson y Skocpol, 2008; Mahoney, 2001).

Se consideran dos hipótesis exploratorias principales: 1) la existencia de mecanismos de circulación de un modelo latinoamericano de políticas enfocadas en la agricultura familiar, y 2) el carácter limitado e incompleto de la mayoría de esas iniciativas focalizadas en una categoría meta específica y la necesidad de ampliar la gama de instrumentos y respuestas, de acuerdo con la diversidad de las situaciones y con las nuevas exigencias de las sociedades nacionales.

El principal resultado del estudio constata la gran diversidad de las situaciones del segmento de productores que fue calificado de “pequeña agricultura” o de “agricultura familiar”. Confirma también la diversidad de las definiciones de la agricultura familiar en América Latina y, por consecuencia, de las políticas enfocadas en ella. Por lo tanto, el tercer capítulo propone una clasificación (más que una tipología) de las principales formas de políticas públicas que afectan el sector de la agricultura familiar.

Primero, vale recordar las bases y los criterios utilizados en las políticas públicas para definir la agricultura familiar. Existe una definición académica basada en los conceptos de la economía familiar de Chayanov (1974), caracterizada por (i) la existencia de vínculos orgánicos entre la familia y la unidad productiva, y (ii) la movilización efectiva de la fuerza laboral familiar, excluyendo la contratación de asalariados permanentes (Bélières *et al.*, 2013). Los vínculos orgánicos son materializados por la inclusión del capital productivo en el patrimonio familiar y por la articulación de lógicas domésticas y de producción, sea para el mercado o no. Hay dos tipos de tensión: i) entre la asignación del trabajo familiar y su remuneración; y

9. Los países y los autores responsables de los estudios son los siguientes: Argentina (Juarez *et al.*, 2014), Brasil (Grisa y Schneider, 2014), Chile (Martínez *et al.*, 2014), Costa Rica (Valenciano *et al.*, 2014), Colombia (Meynard, 2014a), Cuba (Marzín *et al.*, 2014), Ecuador (Meynard, 2014b), México (Chapela y Menéndez, 2014), Nicaragua (Pérez y Fréguin-Gresh, 2014), Perú (Meynard, 2014c) y Uruguay (Torres *et al.*, 2014).

ii) entre el consumo de la familia y compra de insumos para la actividad productiva, así como entre acumulación e inversión en la finca.

Pero existe también una definición política que corresponde a la delimitación de una población meta, generalmente en respuesta a la reivindicación de los movimientos sociales del campo o a iniciativas de los gobiernos en favor de una determinada base social. En América Latina, las diferentes definiciones políticas de esa categoría utilizan tres grandes criterios, diversamente interpretados según la base social a ser beneficiada: i) acceso limitado a recursos de tierra y capital; ii) uso preponderante de la fuerza de trabajo familiar, y iii) constituir la principal fuente de ingreso familiar que puede ser complementada por otras (FAO-INCRA, 1994; FAO, 2012).

La categoría “agricultura familiar” es una construcción histórica, social, política y cultural, que responde a contextos y procesos diferenciados, tanto en el ámbito económico-social como en el de las políticas públicas. Así, la manera de concebirla varía de una región del hemisferio a otra (e incluso algunas veces entre países de una misma región), y también a lo largo del tiempo. En Brasil, la conceptualización de una agricultura familiar “moderna” refleja por un lado las transformaciones del campesinado y por otra parte la integración de varias denominaciones regionales que referían, a su vez, a situaciones distintas; en su uso actual, abarca un conjunto heterogéneo que requiere tratamientos diferenciados. En algunos otros países del Cono Sur, cobran especial importancia formas de producción familiar que por su escala y tecnificación difícilmente serían consideradas como agricultura familiar en países andinos, donde el peso histórico y actual del campesinado se expresa también en las políticas públicas referentes a la agricultura familiar, o en Centroamérica, donde hasta hace poco –y en

alguna medida todavía hoy– la “agricultura familiar” ha tendido a asociarse con pobreza y subsistencia. Pero en general, se constata asimismo una tendencia hacia la incorporación de fuerza de trabajo extrafamiliar, en contraposición al supuesto, cada vez menos válido, de que la agricultura familiar recurre exclusiva o casi exclusivamente al trabajo de los integrantes de la familia rural.

La manera en que se concibe actualmente la agricultura familiar en América Latina refleja transformaciones objetivas en la composición y características de categorías socioeconómicas y sociopolíticas anteriores, así como su redefinición por parte de las organizaciones de productores y productoras, por los responsables político-institucionales, por la academia y por la cooperación internacional. En conjunto, ello ha conducido a la visibilización creciente –aunque todavía dispar– de la agricultura familiar en las políticas públicas, cuya diversidad refleja las distintas condiciones y contextos en que se desenvuelve. Si bien no se pretende ofrecer aquí una tipología elaborada de dichas políticas, es posible identificar afinidades o divergencias que permiten agrupar o clasificarlas, y explorar sus interrelaciones con otras.

Como toda política pública, una política de apoyo a la agricultura familiar comporta un perímetro de intervención (con una definición de su población meta), dispositivos de prestación de servicios (crédito, capacitación, asistencia técnica, proyectos participativos, etc.), una burocracia dedicada y presupuestos públicos. Varios Estados latinoamericanos han elaborado e implementado progresivamente políticas públicas específicas centradas en el segmento y la población meta de la agricultura familiar (Chile, Cuba¹⁰, Brasil, Argentina, Uruguay, etc.).

Se habla, a raíz de modelos tan diferentes como los aplicados en Cuba y Brasil, de una dualidad de las

10. En Cuba, la decisión se tomó en 1993, después del colapso del bloque soviético.

políticas agrícolas entre agricultura familiar y agricultura empresarial (Bonnal *et al.*, 2010; Bélières *et al.*, 2013). La realidad es más compleja, por la multiplicidad de situaciones en función de los países, de las regiones o de las cadenas productivas. La propia categoría “agricultura familiar” abarca también una gran diversidad de situaciones y de sistemas de producción (Sourisseau *et al.*, 2012; Salcedo y Guzmán, 2014).

Los estudios por país muestran que el surgimiento de la agricultura familiar como objeto de política pública corresponde a una evolución desde una categoría llamada “pequeña agricultura”, “agricultura campesina” o “agricultura de subsistencia”, pasando por la identificación de sistemas de producción basados en el núcleo familiar y diferenciados de la agricultura empresarial, hasta desembocar finalmente en la categoría de política pública enfocada en la “agricultura familiar”.

Si bien todos los países tienen una pequeña agricultura (o agricultura a pequeña escala) y productores familiares, no todos tienen una política específica para la agricultura familiar. De hecho, se diferenció a los países que han contado con una política específica para el sector desde hace varios años, en los cuales ya se pueden observar resultados (Chile, Brasil, Cuba, Argentina, Uruguay), de los que principalmente mantuvieron en las dos últimas décadas una única política para el conjunto del sector agropecuario, dando un tratamiento más bien social y separado a los segmentos más pobres de la población rural (Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Perú).

Se debe también integrar en el análisis las nuevas políticas que impulsan un abordaje transversal e intersectorial del medio rural y de las agriculturas familiares. Son políticas que tratan de desarrollo sustentable, medio ambiente, desarrollo territorial, descentralización, participación, así como de lucha contra la pobreza o de seguridad alimentaria con un carácter progresivamente intersectorial (Schejtman, 2008).

Esta primera parte incluye cuatro apartados. El primero presenta el contexto histórico y económico del surgimiento de las políticas públicas enfocadas en la agricultura familiar en América Latina. El segundo se refiere a las causas del surgimiento y la difusión regional de esas políticas en la década del 2000. El tercero trata sobre las diversas modalidades de esas políticas enfocadas en las agriculturas familiares y de las varias definiciones de la categoría meta en distintos países. El cuarto apartado presenta una síntesis de los principales resultados y efectos, así como de los desafíos y las perspectivas en la escala del subcontinente.

B. Contexto y periodización de las políticas agrarias en América Latina

Varios autores concuerdan en que el contexto económico en América Latina fue históricamente marcado por tres grandes periodos en materia de políticas agrícolas (Barril y Almada, 2007; Schejtman, 2008; Márques y Ramos, 2012; PIADAL, 2013; Bélières *et al.*, 2013): una fase de desarrollo nacional de la industria ligada a políticas de sustitución de las importaciones (1950-1980); una fase de liberalización y apertura económica, con la prioridad otorgada a las producciones agropecuarias para exportación y el apoyo a las empresas agrícolas (1980-1990), y una fase más reciente de programas de compensación de las fallas del mercado, desde el fin de la década de 1990 o inicios de la siguiente, según los países.

La primera fase, de sustitución de importaciones, coincidió con modelos de Estado centralizadores, en muchos países de la región asociados a dictaduras militares. La agricultura debía estar al servicio de la industria, sin que eso se tradujera en todos los países en el desarrollo de una verdadera agroindustria con capacidad de transformación y agregación de valor a la producción agrícola.

La fase de liberalización de 1980 al 2000, con variantes de un país a otro, se dio en un contexto de globalización de los intercambios mundiales y asoció apertura comercial, privatización y en muchos de los países ajustes estructurales o financieros entre 1994 y 2001.

Este periodo corresponde también al momento de la Revolución Verde y a una intensificación selectiva del apoyo a la agricultura empresarial y comercial, lo que Silva (1982) llamó la modernización dolorosa y conservadora. Esto llevó a una marginalización y pauperización de las formas familiares o campesinas y, de cierto modo, a un proceso de polarización de la agricultura latinoamericana entre formas de producción campesinas y patronales.

En lo referente a las políticas públicas, en este periodo se observaron las primeras respuestas, principalmente en términos de tentativas de redistribución de la tierra por parte de los gobiernos de la región, a las luchas campesinas por el acceso a la tierra y a sus derechos fundamentales: *ligas camponesas* en Brasil (Azevedo, 1982), revueltas campesinas y guerrillas en Perú (Concepción, Andahuaylas, Piura), ligas agrarias en el nordeste de Argentina. Las primeras políticas públicas se dieron en forma de programas de desarrollo rural localizados y regionales (Nordeste de Brasil, Costa peruana, etc.) y de políticas de tierras y de reforma agraria (Chile, Perú) o de colonización de tierras para evitar la reforma agraria (Brasil, Argentina y Uruguay). Sin embargo, la mayoría de esas políticas nunca fueron aplicadas, debido a la oposición tajante de las oligarquías rurales conservadoras o a que su aplicación fue interrumpida por golpes de estado y dictaduras militares en el curso de los años sesenta (Brasil, Perú) y setenta (Bolivia, Uruguay, Paraguay, Ecuador, Argentina, Nicaragua, etc.).

Durante el periodo de 1950 a 1970, en un contexto de guerra fría y de dominación norteamericana, se trataba sobre todo de calmar,

moldear o instrumentalizar las reivindicaciones sociales apoyadas por la Iglesia católica (Teología de la Liberación) (Gutiérrez, 1974; Marin, 1995) y contrarrestar a los partidos comunistas o revolucionarios. En la época se hablaba de agricultura campesina, pequeña producción, pequeña agricultura o agricultura de subsistencia, pero nunca de agricultura familiar. Chile fue el primer país en apoyar a la pequeña agricultura o agricultura campesina con la creación atípica del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en 1962 (Echenique y Romero, 2009).

El periodo de redemocratización a partir de los años 1990-1995 corresponde a una ola de reivindicaciones por parte de nuevos movimientos sociales del campo que explican las respuestas diferenciadas de los gobiernos (Bonnal *et al.*, 2010). Corresponde a los momentos de elaboración de políticas específicas para la agricultura familiar en un conjunto de países, como fueron los casos de Cuba (1993), Brasil (1995), Argentina (2003) y Uruguay (2005). En la década del 2000, en general, el aumento de la demanda de alimentos y de los precios agrícolas fue un factor decisivo para la formulación de políticas públicas más favorables a la agricultura en general y a la agricultura familiar en particular. Con la crisis del mercado de granos básicos de 2007-2008, la agricultura retoma importancia para asegurar una cierta seguridad alimentaria y contribuir al financiamiento de la balanza comercial y de los presupuestos de los Estados (PIADAL, 2013; Marques y Ramos, 2012).

A partir del inicio de la década del 2000, se dieron también reformas institucionales en respuesta a la diversificación de las reivindicaciones populares, llevando a la formulación de políticas de medio ambiente, descentralización y “territorialización” y de programas de lucha contra la pobreza rural (México, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, Perú y Colombia).

Los autores del libro del Panel Internacional de Expertos sobre Agricultura y Desarrollo Rural en América Latina (PIADAL, 2013) analizan la política agrícola en América Latina como un *collage* de programas que acontecen después de negociaciones parciales con algunos actores sectoriales en torno a problemas específicos, dando lugar a acuerdos limitados. Se puede asociar esas prácticas a diversas formas de neo-corporativismo (México, Argentina), de clientelismo (Brasil) o de populismo (Venezuela, Ecuador, Bolivia). En los estudios por país se observa la naturaleza fragmentada de las políticas agrarias y se evidencia un “incrementalismo” de las políticas públicas (Lindblom, 1959). Con ello se alude a una agregación de cambios marginales, paso a paso, con falsas rupturas mediante la votación de nuevas leyes o la creación de nuevas instituciones públicas (Favareto, 2010).

Al final de este periodo económicamente favorable para la agricultura, se observa la “paradoja latinoamericana del crecimiento del PIB agrícola con manutención de la pobreza” (Berdegue *et al.*, 2012). Algunas explicaciones propuestas son: i) el crecimiento se concentró en rubros que generan poco empleo (ganadería extensiva, cultivos mecanizados y “pools” de siembra); ii) hubo una creciente concentración de tierra y renta (PIADAL, 2013), o iii) el gasto público se distribuye mal por la gran capacidad de captación de las políticas públicas por actores sociales con más poder y recursos (Silva *et al.*, 2009). Esa desigualdad creciente se confirma en el caso de Colombia y Perú (Valdes *et al.*, 2010), y se observa también en Argentina (Manzanal y Neiman, 2011) y Brasil (Sabourin, 2009).

En conclusión, históricamente se pueden diferenciar dos grandes periodos en las políticas públicas relacionadas con la agricultura familiar: i) de 1950 a 1990, las primeras respuestas institucionales a las luchas para la tierra, y ii) de 1995 hasta hoy, la emergencia y difusión de políticas específicas dirigidas expresamente hacia la categoría de la agricultura familiar.

C. Orígenes, factores y vectores de políticas específicas para las agriculturas familiares

Dos grandes factores se cruzan para explicar el desarrollo de políticas públicas para la agricultura familiar: la liberalización de los mercados (y sus consecuentes efectos negativos para ciertas categorías de productores) y la democratización de la vida política. Ambos factores pueden ser asociados a la constitución de grupos de interés o coaliciones que pretenden determinar las orientaciones de las políticas, sea en favor de la agricultura patronal y empresarial, sea en favor de la agricultura familiar o de un determinado segmento dentro de esa categoría, o con políticas paralelas para cada segmento, como en Brasil y Cuba.

1. Las coaliciones y grupos de interés en torno a la agricultura familiar

Las políticas enfocadas en la agricultura familiar corresponden a un periodo de re-democratización de los Estados en la región, con la emergencia de gobiernos más favorables a este sector de la población rural (Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Nicaragua, Ecuador, Bolivia). También se observa una recrudescencia de movimientos sociales nacionales y de sus expresiones regionales como, entre otras, la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR-COPROFAM Vía Campesina o la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar-REAF (que reúne a representantes nacionales de organizaciones de agricultores, mas también de gobiernos y sectores técnicos).

Las respuestas de los Estados son todavía diferenciadas. En Brasil, después del bloqueo de los sectores rurales conservadores contra la posibilidad de reforma agraria en la Asamblea Constituyente de 1988, la respuesta del Gobierno fue privilegiar una política de crédito específica para integrar

a los agricultores familiares a las cadenas productivas de los complejos agroindustriales o del agronegocio (más en un sentido positivo del conjunto de los negocios agropecuarios) y evitar así la obligación de pasar por una redistribución de tierras. Más tarde, fue determinante el peso de los movimientos sociales junto a la estabilización financiera del Plan REAL en 1994. Hubo una aproximación del principal sindicato de la agricultura familiar (Confederación de los Trabajadores de la Agricultura-CONTAG) con el Gobierno, iniciada en el mandato del presidente Cardoso con una negociación que llevó después a cierta forma de cogestión durante los dos mandatos del presidente Lula (Grisa y Schneider, en este libro).

En Argentina, durante el peronismo (1940-1970), también hubo distribución de tierras, colonización e intentos de reforma agraria. Históricamente, prevaleció una lógica de desarrollo urbano de la política nacional que llevó a una doble contraposición: entre la ciudad y el campo, y entre la agricultura patronal y la agricultura campesina (PIADAL, 2013). Entre 1970 y 1990 desaparecieron más de 100 000 fincas familiares, y la re-democratización posterior no representó una oportunidad favorable para la agricultura familiar: la situación económica era muy inestable y no existía un movimiento social suficientemente fuerte y unido. Los movimientos sociales agrarios (para la agricultura patronal, la Sociedad Rural Argentina y Confederaciones Rurales Argentinas –CRA–, y para la agricultura familiar, la Federación Agraria Argentina –FAA– y su Foro Nacional de Agricultura Familiar –FONAF–) siempre mostraron una fuerte heterogeneidad, salvo para el paro agrario de 2008. Hubo que esperar a las consecuencias de la crisis económica de 2001, el gobierno de Kirchner y la nueva importancia que se dio entonces a la agricultura para que se diseñara la política de agricultura familiar. El papel de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) y de los países del Mercosur (Brasil, Bolivia y Chile) fue también determinante (cf. Juárez *et al.*, en este libro).

En Uruguay, las decisiones del gobierno surgido de la victoria electoral del Frente Amplio de izquierda en 2004 ya venían siendo preparadas por el gobierno anterior mediante programas dirigidos a los pequeños productores y ganaderos a través de financiamiento por parte de las organizaciones internacionales (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola-FIDA, Banco Interamericano de Desarrollo-BID, Banco Mundial-BM). El cambio se dio en la nueva interlocución privilegiada del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) con las gremiales de agricultores familiares, en especial con la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) (de Torres *et al.*, en este libro).

En México, después de la reforma agraria de 1915-1921, el Estado había mantenido cierta tranquilidad o control de los movimientos campesinos. Sin embargo, la contrarreforma agraria, con la posibilidad de privatización de los ejidos en 1992, provocó una serie de cambios y generó reivindicaciones populares que mal fueron satisfechas con la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable entre 1997 y 2001 (Warman, 2003; Leonard, 2008; Chapela y Menéndez, en este libro).

Los casos de Cuba y Nicaragua tuvieron rasgos bien específicos porque pasaron por una fase de reforma agraria socialista que transformó grandes haciendas en cooperativas (Nicaragua) o en empresas estatales (Cuba). Los límites de esas experiencias dieron lugar a una redistribución de tierras a agricultores familiares, específicamente por motivos de seguridad alimentaria y abastecimiento interno después del embargo económico de los Estados Unidos, mantenido después del colapso del bloque soviético en Cuba a partir de 1993, y a una fase de contrarreforma agraria y reconcentración de tierras en Nicaragua a partir de 1990 con la vuelta de gobiernos conservadores (ver Marzin *et al.*, en este libro; Pérez y Fréguin-Gresh, en este libro).

El caso de Costa Rica es específico también por cuanto los movimientos sociales no fueron la

fuerza impulsora principal. De hecho, tras una fuerte movilización rural para enfrentar la política de ajuste estructural y apertura comercial de los años noventa (Edelman, 2005), los movimientos campesinos paulatinamente han perdido fuerza ante una marcada atomización y reducción del apoyo público a la agricultura. La emergencia de la política de agricultura familiar opera más como un rescate de las instituciones sectoriales de la agricultura con el apoyo de la cooperación internacional que como el resultado de presiones por los movimientos sociales de pequeños productores o campesinos (Valenciano *et al.*, en este libro).

En los países andinos estudiados (Colombia, Ecuador, Perú) las experiencias de reforma agraria fueron más bien frustradas y ninguna política específica para la agricultura familiar consiguió afirmarse a pesar de movimientos sociales activos, pero divididos o instrumentalizados. Los agricultores familiares más dotados de recursos y capital pueden tener acceso a la política agrícola generalista, mientras que los más pobres o aislados han sido beneficiarios de las recientes medidas sociales, en particular en Perú y Ecuador (Meynard, en este libro).

Chile, por su parte, tiene una política específica para la agricultura familiar desde hace más de 50 años, con la creación del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en 1962, a raíz de la demanda de movimientos sociales de la época (Martínez *et al.*, en este libro).

2. Un surgimiento ligado a varios factores concomitantes

Los estudios por país señalan la combinación de varios fenómenos para conformar alianzas amplias, generalmente seguidas de la implementación de la política pública específica en correspondencia con una validación popular en la opinión pública (medios de comunicación, sociedad civil) y en los sectores académicos:

- *Los fracasos y los límites, por un lado, de las reformas agrarias, y por el otro, de la Revolución Verde centrada en el modelo del agronegocio.* Ambos mecanismos han excluido a muchos pequeños agricultores de la modernización e incluso los han expulsado del campo. Algunos de ellos se organizaron en movimientos sociales y luchan por el acceso a tierra y a otros recursos, mientras que otros emigran hacia las ciudades y barriadas, lo que representa una fuente de rebelión o al menos un problema social para los gobiernos.
- *La democratización en el campo y la renovación de los movimientos sociales rurales.* Los nuevos líderes que pasaron por el exilio, la clandestinidad, procesos de capacitación o la universidad, son más capacitados y pragmáticos, menos ideológicos que sus antecesores (hay menos control de la Iglesia y de los partidos revolucionarios) y más dispuestos a la negociación. Son capaces de tejer alianzas con los sectores técnicos y académicos.
- *La presión de los organismos internacionales* (Organización Mundial de la Agricultura-FAO, Instituto Interamericano para la Cooperación Agrícola-IICA, BM, FIDA, etc.) ha tenido efectos en los gobiernos, a menudo financiando nuevos programas específicos para la agricultura familiar.
- *El final de las dictaduras y de los conflictos armados* (Nicaragua, Colombia, etc.) y *la redemocratización de la vida política y social* han posibilitado la expresión de los movimientos sociales de la agricultura familiar y campesina, muchas veces marginalizados u olvidados, cuando no reprimidos.
- *Las luchas y reivindicaciones de los movimientos sociales del campo*, asociadas en ciertos casos a cambios de regímenes políticos (Cuba, Chile, Perú, Nicaragua) o de gobierno (Brasil, Argentina, Uruguay, Nicaragua) han permitido la constitución de coaliciones más

favorables o vinculadas a las bases sociales de la agricultura familiar. Esas diferentes coaliciones de grupos de interés en torno a las políticas han logrado negociar con el Gobierno (Brasil, Argentina, Uruguay, Nicaragua) o se han fortalecido con la consecuente regionalización de las organizaciones de agricultores (Vía Campesina, REAF, COPROFAM) en los casos de Argentina, Uruguay y Ecuador.

Un factor contextual importante, con implicaciones complejas y diferenciadas entre países, ha sido la estabilización económica, pero sobre todo monetaria y financiera (Brasil, Argentina, México, Uruguay, etc.) (RIMISP, 2011; Berdegú *et al.*, 2012; Losch *et al.*, 2011). Por una parte ha permitido liberar instrumentos de crédito, de apoyo a la comercialización de los productos y de inversiones en infraestructuras productivas o colectivas (energía, transporte, riego). Por otra parte, en México el crédito al campo ha caído y es prácticamente nulo para los ejidos y comunidades. El apoyo a la comercialización y el riego es prácticamente exclusivo para los productores mercantiles grandes y para las corporaciones transnacionales con promoción y financiamiento de las ventas de sus productos y los subsidios y complementos de precios, que aprovechan principalmente las comercializadoras de cereales.

3. La difusión regional de las políticas para la agricultura familiar

¿Cómo explicar la difusión de ese tipo de políticas en países de la región, cuando nunca antes se utilizó el término “agricultura familiar” fuera de Brasil (y tal vez de Argentina a partir de la década del 2000)?

Los trabajos realizados en los once países nos llevan a formular la configuración de un modelo de difusión o internacionalización de políticas

públicas propio de América Latina, que ya ha sido observado para políticas de desarrollo territorial (Massardier y Sabourin, 2013) o de servicios ambientales (Le Coq y Meral, 2011).

El surgimiento y la ampliación progresiva de políticas de agricultura familiar a partir del 2000 puede explicarse por la imbricación de cuatro fenómenos de difusión: i) la circulación internacional de ideas por medio de las alianzas entre la academia, la élite burocrática del Estado y los movimientos sociales (Waltz, 1979, Dumoulin y Surauguer, 2010); ii) la circulación de modelos de políticas debida al financiamiento o a la presión de las organizaciones internacionales (Risse-Kappen, 1995); iii) un fenómeno de regionalización de los referenciales políticos “desde abajo” (por los movimientos sociales), en particular en los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y iv) la transferencia de políticas públicas de un país a otro (Dolowitz y Marsh, 2000).

La primera causa de circulación de las ideas entre élites no es nueva, pero de hecho ha funcionado bastante bien para el tema de la agricultura familiar, en particular en la escala regional del Cono Sur/MERCOSUR y de América Central. En primer lugar, existe una gran proximidad de los universitarios e investigadores de los centros agroeconómicos que se cruzan en seminarios, congresos o proyectos comunes. Segundo, a partir de los años noventa -sobre todo en América del Sur- varios académicos asumieron el papel de intelectuales orgánicos de los movimientos sociales del campo, siendo invitados a los congresos sindicales e invitando a los dirigentes de los movimientos a los congresos universitarios (Sabourin, 2014). Así, Lecuyer (2012) identificó entre los factores de la creación del PRONAF en Brasil, una proximidad entre dirigentes sindicales de la CONTAG, académicos y funcionarios del Ministerio de Agricultura y de la extensión rural, a través de sus sindicatos (en particular la FASER¹¹). Por otra parte, cada

11. Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Setor Público Agrícola do Brasil.

vez más asesores o dirigentes sindicales han hecho estudios universitarios, y algunas universidades (en Chile, Brasil, Argentina y Uruguay) abrieron cursos profesionales especiales para agricultores y dirigentes de los movimientos sociales.

El efecto de las organizaciones internacionales (la FAO, el Banco Mundial, el BID, el FIDA y el IICA) en la promoción de políticas de agricultura familiar después de las dificultades de las reformas agrarias es claro, y en el caso de la FAO es innegable a partir de fines de los noventa (World Bank, 2007; FAO y BID, 2007; FAO, 2012; IICA, 2010). El impacto es directo: financian estudios y programas o cofinancian políticas públicas con ciertas condiciones, e influyen tanto en las categorías de análisis como en el vocabulario (Rose, 1991). Indirectamente, esas organizaciones inciden en la construcción de agendas, en la circulación de ideas y en la adopción de sus propuestas, o al menos de su discurso, por parte de los Estados, aun cuando luego intentan hacer lo que consideren oportuno con sus fondos.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) tiene un papel múltiple en ese sentido. Es un centro de gestión de conocimientos, publicaciones y capacitación y, por lo tanto, de generación de ideas. Por su naturaleza de organismo adscrito a la Organización de los Estados Americanos (OEA), el IICA puede asesorar a los ministros de agricultura y desarrollo rural de los países miembros. Tiene poco financiamiento propio, pero administra y ejecuta proyectos con recursos del BID, del Banco Mundial o del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y sobre todo de sus propios Estados miembros, que necesitan de su intermediación para realizar operaciones o contratar consultores de una manera más flexible que mediante el sistema burocrático público. Hoy día los técnicos y los peritos del IICA son grandes mediadores de políticas de agricultura familiar,

seguridad alimentaria, extensión y comunicación rural y desarrollo territorial rural (DTR)¹².

Los estudios de los países del MERCOSUR confirman el papel que tuvieron los movimientos sociales del sector y en particular su expresión regional, la COPROFAM y, más recientemente, la REAF, para promover políticas nacionales en Argentina, Uruguay y Paraguay, y hoy en día en Ecuador. Navarro (2010) atribuyó el origen de la expresión “agricultura familiar” en Brasil a las reuniones de los sindicatos de pequeños productores a raíz de los acuerdos comerciales en el MERCOSUR de 1991 a 1993. De hecho asistimos también a un fenómeno de regionalización de la política pública no solo por los gobiernos (Dabene, 2009), sino también “por abajo”, como dice Pasquier (2002), por los movimientos sociales. Así, una de las grandes reivindicaciones de la REAF es el establecimiento en el MERCOSUR de un Fondo Estructural de Desarrollo de la Agricultura Familiar, siguiendo el modelo de los fondos estructurales europeos. Ese fondo acaba de ser creado en 2013 y, si bien aún es modesto y solo permite financiar el funcionamiento de la secretaría ejecutiva de la REAF, constituye un paso importante para el apoyo a la regionalización de políticas para la agricultura familiar (Barril y Almada, 2007; Márques y Ramos, 2012; Massardier y Sabourin, 2013).

En el caso de América Central, un proceso impulsado por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), con el apoyo de instituciones públicas y agencias de cooperación, generó de manera ampliamente participativa, con múltiples consultas a actores y movimientos sociales, la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030: ECADERT (IICA y SE/CAC, 2010). Esta ofrece un marco de referencia y permite promover políticas y programas de

12. Aparte de contar con una red de consultores de calidad egresados de las organizaciones internacionales, de las universidades o de los centros de investigación nacionales, el IICA tiene, a título de reciprocidad, la capacidad y la práctica de contratar ex ministros, secretarios o altos funcionarios de los países miembros, lo que le confiere una posición envidiable de mediador y también de cabildeo ante los gobiernos.

desarrollo rural territorial destinados especialmente a la agricultura familiar, con el acompañamiento de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico, coordinada por el IICA, y con apoyo financiero de la cooperación iberoamericana y otros donantes. Ese proceso promueve de hecho una política regional de desarrollo rural y agricultura familiar, que trasciende a la vez que retoma algunos elementos de la Política Agrícola Centroamericana (PACA), otro instrumento del SICA, enfocado en la competitividad y la promoción de empresas agropecuarias fuertemente orientadas hacia los mercados internacionales y en menor medida internos (CAC, 2007).

Finalmente Brasil, como potencia regional que inició más temprano la formulación y aplicación de este tipo de política, pasó a exportar su experiencia transfiriendo por medio de programas de cooperación bilateral, Sur Sur, sus instrumentos específicos a países vecinos de América Latina (Goulet *et al.*, 2013). Es el caso del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), pero sobre todo de los programas de seguridad alimentaria, de compras públicas de alimentos (PAA) y de desarrollo territorial rural (DTR). Esa transferencia (hacia El Salvador, Uruguay, Ecuador, Paraguay) también cuenta con el apoyo de organismos internacionales como la FAO, el PNUD, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el IICA. Esto confirma la movilización simultánea e imbricada de varios de los cuatro mecanismos de circulación internacional mencionados (Massardier y Sabourin, 2013).

4. Diversidad de las políticas y de las definiciones de la categoría agricultura familiar

Si bien podemos identificar a grandes rasgos ciertos patrones en la difusión reciente de políticas de agricultura familiar, cabe rescatar la diversidad de estas políticas entre los países latinoamericanos, así como la variabilidad de las definiciones

de la categoría “agricultura familiar” en ellas. Esta diversidad obedece a varias razones.

En primer lugar, la categoría “agricultura familiar” es una categoría política y, por consiguiente, es diversa, amplia y extensible por decisión política. En segundo lugar, existe en América Latina, de un país a otro, e incluso a veces dentro de los propios países, una diversidad de situaciones históricas, sociales y técnico-productivas de los segmentos de productores agropecuarios que corresponden a la categoría de la agricultura familiar (o en ciertos países, “agricultura campesina”, “pequeña agricultura” o “producción a pequeña escala”). Esto se ha afirmado en varios trabajos (Manzanal y Neiman, 2010; Obschatko, 2009; Marques y Ramos, 2012; AFD y CIRAD, 2013) y se corrobora en los estudios de caso nacionales del presente informe.

La diversidad de situaciones viene de contextos diferentes, pero también de la heterogeneidad de las políticas mismas. Observamos tres grandes tipos de políticas o situaciones que no son necesariamente excluyentes entre sí:

La primera situación corresponde a países que tienen un importante sector de pequeña producción (México, Perú, Colombia, Ecuador, etc.) sin políticas enfocadas en la agricultura familiar.

La segunda situación es la de los países que, durante las décadas de 1990 y del 2000, inventaron una categoría de política pública referida a la “agricultura familiar” e inauguraron políticas específicamente adaptadas a esa categoría. Incluso las políticas temáticas o transversales (desarrollo territorial, seguridad y soberanía alimentaria, combate contra la pobreza) fueron destinadas prioritariamente al sector familiar al inicio del decenio del 2000 (Brasil, Uruguay, Argentina).

La tercera situación es la de los países donde hay un surgimiento reciente de políticas para la agricultura familiar (Costa Rica y Nicaragua, por

ejemplo), con una desconexión más o menos fuerte entre estas políticas y las de desarrollo territorial (también en Cuba, con su particularidad).

En consecuencia, es natural que se encuentre una diversidad de políticas públicas dedicadas a ese sector, además de que se trata de políticas nacionales, para las cuales cada país o Estado tiene plena autonomía y soberanía. Incluso en el marco del SICA y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), las políticas y las estrategias supranacionales adoptadas no son estrictamente obligantes, ni hay una clara cesión de soberanía, sino que se aplican de acuerdo con las circunstancias, los requerimientos y las posibilidades de cada país, aunque ciertamente pueden promover avances sustanciales y procesos de armonización de las políticas entre los países que participan en dichos bloques integracionistas.

4.1 Diversidad de definiciones de la categoría meta

Los cinco criterios comunes en la caracterización de la unidad productiva familiar (superficie limitada; predominio de la mano de obra familiar; gestión familiar; renta bruta proveniente principalmente de la producción agrícola, y residencia en la finca o cerca de ella) se interpretan de maneras bien diversas, incluso en las legislaciones nacionales (cuadro 1). Eso se debe a la gama de situaciones, ecosistemas y sistemas de producción involucrados y a la diversidad de las bases sociales o de los grupos de interés considerados por la política pública, de acuerdo con su relación de alianza, de negociación o de poder con el gobierno.

Todas las definiciones coinciden en lo referente a la gestión familiar de la producción. Salvo en

Cuadro 1.
Denominación y criterios de la categoría “agricultor familiar” en algunos países (FAO, 2012).

Países	Denominación	Superficie y capital	Trabajo	Gestión o actividad	Renta	Residencia
Argentina	Pequeño Productor Agropecuario	Límite superior por región	Sin asalariado permanente	Trabajo directo en la finca	Nada dice	Nada dice
Brasil	Agricultor Familiar	Hasta 4 módulos fiscales	Hasta 1 o 2 salariado) permanentes	Gestión familiar	80% y luego 70% de renta familiar de la finca	Residir en la finca o cerca de ella)
Chile	Agricultor familiar campesino	Hasta 12 ha de riego básico y activos < 96000 USD	Familiares trabajan directamente la tierra	Trabajar directamente en la finca	Renta principal de la unidad agrícola	Nada dice
Colombia	Unidad Agrícola Familiar- UAF	UAF con patrimonio familiar	Familiar y con derecho a empleados externos	agropecuaria, acuícola y forestal	Sin limite	Nada dice
Paraguay	Agricultura Familiar Campesina	Sin ningún limite	Familiar y hasta con 20 trabajadores temporales	Gestión por la familia	Sin limite	En la propia unidad familiar o en comunidades cercanas
Uruguay	Productor Familiar	Hasta 500 ha (índice 100 Coneat)	Familiar y hasta 2 salarios permanentes o 500 jornadas/año	Gestión familiar o jefe de familia	Renta principal de la finca o jornada laboral en fincas	Hasta 50km de la finca

Fuentes: Elaboración propia a partir de FAO, 2012b, CEPAL et al., 2013; Salcedo y Guzmán, 2014 y de Argentina SAGPyA 1998 y Proinder 2004; Brasil: Ley 11.326, 2006; Chile: Instituto de Desarrollo Agropecuario-INDAP; Colombia: Ley 160 / 1994; Paraguay: Ley N° 2419, Instituto Nacional de Desarrollo Rural y Tierra, 2004; Uruguay: Ministerio Ganadería Agrícola y Pesca - MGAP, 2008, Registro de Productor Familiar, 2009.

los casos de Paraguay y Uruguay, consideran que el agricultor familiar debe residir en la finca. La movilización de asalariados es considerada de manera diversa, con, por ejemplo, un máximo de dos empleados permanentes en Brasil y Argentina o su equivalente en jornadas de trabajo en Uruguay, mientras que Chile y Paraguay no indican limitación alguna al respecto. El tamaño máximo varía de 50 ha (Paraguay) a 500 ha (Uruguay) o 750 ha (Chile). La renta agrícola debe corresponder a por lo menos 50% de los ingresos de la familia y en Brasil a 70%. Finalmente en Chile se impone un techo de 96000 USD de activos.

El principal cambio en las políticas públicas consiste en tomar en consideración al sector familiar de la producción agrícola a través de políticas públicas específicas y diferenciadas. Sin embargo, dicho cambio no es una realidad en todos los países. En algunos países la “pequeña” producción familiar representa casi la mitad de la producción pero no existe, o solo se da de manera secundaria, un apoyo específico por parte del Estado para este tipo de agricultura.

4.2 Diversidad de las categorías de políticas públicas

Podemos clasificar las políticas públicas en relación con la agricultura familiar en tres grandes categorías: i) políticas agropecuarias o agrarias que afectan de una manera u otra a la agricultura familiar; ii) políticas específicamente diseñadas para el segmento de la agricultura familiar, y iii) políticas transversales que afectan indirectamente a los agricultores familiares (cuadros 2 y 3).

i. Políticas agrícolas o agrarias generalistas que afectan a la agricultura familiar

Esas políticas se encuentran principalmente en países donde las agriculturas familiares o campesinas son demográficamente dominantes (Perú, Ecuador, Colombia) o, al contrario, sin mayor

peso político (Costa Rica). Orientadas hacia la modernización de la agricultura, ellas afectan las condiciones de producción de todos los productores, incluyendo ciertos tipos de agricultores familiares. Se caracterizan por el hecho de que el Estado busca facilitar recursos y financiamiento a los productores para que estén en mejores condiciones de producción y productividad, independientemente de su categoría. Esas políticas contemplan herramientas con las cuales el Estado invierte directamente en la provisión de capitales necesarios a la producción agropecuaria (Bebbington, 1999; Scoones, 1998). Dichas políticas pueden ser de varios tipos:

- **Políticas de tierras.** La mayoría de los países estudiados contaban con políticas de reforma agraria o de colonización agrícola ya al inicio de los años sesenta (Cuba, Chile, Uruguay, Perú, Brasil, etc.) u ochenta (Nicaragua). En los años noventa solo Brasil y Cuba mantuvieron una reforma agraria por redistribución y asentamiento agrario; luego varios países iniciaron políticas de compra de tierra por crédito y regularización de títulos (México, Brasil, Colombia, Uruguay).
- **Políticas de grandes infraestructuras.** Se caracterizan por aportar a los agricultores un capital físico individual o colectivo que permite potenciar la producción agrícola. Es el caso de la instalación y el equipamiento de perímetros y asentamientos de reforma agraria, equipamientos de transformación, procesamiento y comercialización, o de energía. Estos casos corresponden al financiamiento de obras de riego colectivas o individuales (Chile, Brasil, Perú), centros de acopio y pequeñas agroindustrias con acceso para agricultores familiares (Argentina y Brasil). En Chile, se subsidian obras de riego asociativas e individuales, y desde 1996 se colocó un fuerte énfasis en inversiones colectivas orientadas a la agregación de valor o el acopio (centros de acopio lecheros, centros de selección y empaque de frutas o hortalizas, pequeñas agroindustrias de aceite de oliva, entre otros). Cabe mencionar

también las infraestructuras colectivas e individuales (casas) en asentamientos de reforma agraria en el caso brasileño desde 1994, y el programa de rehabilitación de vivienda rural insalubre de Uruguay (MEVIR), que existe desde 1967.

- **Políticas para el fortalecimiento de las capacidades de las personas.** Movilizan instrumentos que tratan el capital humano tanto general (educación) como específico para la agricultura familiar (extensión agrícola) o para el liderazgo rural (formación/capacitación). En todos los países estudiados hubo políticas de este tipo a raíz del enfoque modernizador de la llamada Revolución Verde, mas no se mantuvieron siempre a la altura por falta de recursos dedicados. Cabe destacar los programas de capacitación y gestión a distancia e inclusión o alfabetización digital en Uruguay, Chile y Brasil. En Chile, programas de asistencia técnica financiados en gran parte por el Estado (INDAP) se ejecutan bajo diversas modalidades y alianzas (con municipios, con empresas de servicios de asistencia técnica, o con agroindustrias).
- **Políticas de regulación.** Corresponden a herramientas regulatorias que afectan el acceso a diversos recursos, tales la mano de obra, y la inserción en mercados u oportunidades de mercado. Las políticas de regulación de precios fueron desmanteladas en la fase de apertura comercial y de liberalización. Recientemente fueron substituidas por políticas de compras públicas de productos de la agricultura familiar (Brasil, Ecuador, Paraguay), de seguro/cosecha (Brasil, Nicaragua) o de regulación social (transferencias sociales) y del trabajo.

ii. Políticas enfocadas en la agricultura familiar

Esta forma de políticas hace del fomento específico a la categoría de la agricultura familiar un

objetivo en sí mismo. Son justificadas por su capacidad de responder a los problemas nacionales de seguridad alimentaria, mas sobre todo de soberanía alimentaria, como también de reducción de la pobreza rural y generación de empleo. Han sido desarrolladas en la mayoría de los países estudiados con temporalidades diferentes: ya en la década de los 1960 en Chile (INDAP en 1962) y generalmente en los decenios de 1990 y 2000 (Cuba 1993, Brasil 1995, Argentina 2004, Uruguay, 2006). Fueron propuestas muy recientemente en Costa Rica (2010) y Nicaragua (2012), o solo existen en estado de proyecto (México y países andinos). Combinan diferentes instrumentos en un mismo marco de política nacional. Su base común (INDAP en Chile, PRONAF en Brasil, PROINDER en Argentina; CRISSOL en Nicaragua) reside en tres tipos de acciones: i) créditos diferenciados o subsidiados, individuales o colectivos; ii) apoyo a la adopción de tecnologías con prestación de asistencia técnica; iii) capacitación y promoción de procesos de organización (gremial, asociativa o cooperativa).

Para garantizar el acceso privilegiado o facilitado de los agricultores familiares, en varios países (Brasil, Argentina, Chile, Uruguay), después de la definición normalizada (y sancionada por ley) de la categoría meta, se implementaron registros de productores familiares. Ser registrado da acceso a ciertas garantías (bancarias) y a instrumentos asociados a la política nacional de agricultura familiar (seguro de cosecha, bolsas temáticas, semillas, compras públicas, ferias de productores) o también a programas de apoyo a la economía familiar, a la vivienda, a la electrificación rural, al desarrollo territorial o al pago por servicios ambientales, que son confiados a otros ministerios sectoriales diferentes del de agricultura y desarrollo rural.

En algunos países, los criterios para definir la categoría meta o los sistemas de producción financiados por el crédito no son adaptados a ciertos tipos de agricultores familiares y campesinos

que por consiguiente no tienen acceso a los programas de apoyo: agricultores que producen para autoconsumo o mercados de proximidad, unidades pluri-activas (ingreso mayor no solo agrícola), pescadores artesanales, recolectores o productores de las minorías étnicas, indígenas o afro-descendientes. En Brasil, se ha reducido la proporción del ingreso agrícola de 80% a 70% (hasta 30% para la franja de agricultores más pobres) para incluir a más agricultores pluriactivos o beneficiarios de transferencias sociales. También, se ha aumentado de 110.000 \$RS a 360 000,00 \$RS el techo de renta bruta familiar para tener derecho al PRONAF.

La orientación productivista de ciertos programas de apoyo a la agricultura familiar, como lo señalan Grisa y Schneider (en este libro) para Brasil con el PRONAF, se refuerza al aplicar la tipología de FAO que distingue tres sub-tipos de agricultor familiar: i) los estabilizados e integrados a los mercados; ii) los agricultores en transición, y iii) los periféricos (FAO-INCRA, 1994; FAO, 2012). Este tipo de modelo tiende a apoyar a las unidades familiares inscritas en dinámicas de modernización tecnológica y de especialización productiva para mercados de *commodities*.

Por otra parte, esas políticas no permiten siempre tomar en cuenta las nuevas demandas de las sociedades respecto de la agricultura: sostenibilidad ambiental, generación de empleos, fortalecimiento de las relaciones con los consumidores y modos de alimentación (circuitos cortos, etc.) Cabe mencionar el surgimiento de iniciativas de programas de agroecología (CAN, 2011a) asociados a la agricultura campesina (Cuba, Bolivia, México) o familiar (Argentina, Brasil, Chile). Emergen así nuevas políticas para agriculturas más sostenibles y para responder a demandas actuales de la sociedad (calidad y seguridad alimentaria, medio ambiente, circuitos cortos) o a nuevos paradigmas de vida y desarrollo como la propuesta de agricultura comunitaria y agroecológica asociada al concepto de Buen Vivir en Bolivia y Ecuador (Meynard, 2014).

iii. Políticas temáticas o transversales que afectan indirectamente a la agricultura familiar

Estas políticas no tienen objetivos directamente ligados a la producción agrícola, sino otras finalidades: preservación del medio ambiente, seguridad y soberanía alimentaria, combate contra la pobreza o fomento del desarrollo territorial. Sin embargo, inciden de alguna manera en la agricultura familiar de cada país.

Varias *políticas nacionales de desarrollo sostenible y medio ambiente* han sido implementadas. Desde la década de 1970, se venía proponiendo un enfoque rural integral. En 1988 en México se crea la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y de 1997 a 2001 se genera la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, con un preámbulo impulsado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) que, además de generar un marco integrador del desarrollo rural, pretendía dar marcha atrás a las reformas anti-agraristas del cambio neoliberal. Dicha iniciativa fue vetada por el primer presidente panista (Chapela y Menéndez, en este libro). Por otra parte, fueron promovidas políticas de pagos por servicios ambientales (PSA) en México, Costa Rica, Perú y Ecuador, así como subsidios ambientalmente condicionados, la Bolsa Verde o Bolsa Floresta en Brasil, que ofrecen nuevas fuentes de ingresos a los agricultores familiares (Fréguin-Gresh *et al.*, 2013).

Complementariamente a las políticas nacionales, algunos instrumentos regionales o supranacionales de política pública, así como ciertas iniciativas de cooperación internacional, promueven programas y acciones concertadas para abordar problemáticas como la adaptación y mitigación del cambio climático en fincas familiares, a escala de paisaje o en territorios más amplios como el Corredor Seco Centroamericano o el Semi-árido de Brasil. La propuesta de lineamientos para la agricultura familiar de la Comunidad Andina de Naciones

Cuadro 2.
Principales políticas agrarias por país.

Países	Política agrícola generalista	Política específica para Agricultura Familiar	Políticas temáticas	
			Desarrollo Sostenible o Territorial Rural	Seguridad alimentaria o lucha contra la pobreza
Argentina*	SAGPyA, 1988 PROFEDER (INTA), 2003	SDRyAF en MINAGRI PROINDER, 2004 Registro Nac. AF, 2007	PROFEDER-INTA, 2003 PRODERI, 2012	PROHUERTA, 1990; PERMER y PROPASA, 1999; Monotributo Social AF, 2009 y ferias de la Agric. Familiar
Brasil*	MAARA, 1962-1998 MAPA, 1999	PRONAF, 1995 + DAP (Doc Apt. Pronaf), 1996 MDA, 1999	PRONAT, 2003 PTC, 2008	PNAE, 1983; Fome Zéro, CONSEA & PAA (2003) PNAE AF, 2009
Chile*	MINAGRI, 1990	INDAP 2006 - Pol. Nac. Des. Rural, 2014-24	DTR Indígenas 2004, Pol. Nac. Des. Rural 2014-24	PRODESAL, 1995 PDTI, 2009
Colombia	INCODER y PRONATTA, 2003	PRAN, 2000 Progr. Agric. Familiar, 2014	DRE, 2007 DRET, 2012	Red Seg. Aliment. e RESA Alianzas Productivas, 2012
Costa Rica	Plan del sector agropecuario, 2010-2021	Plan Sectorial Agri. Familiar (2010-14)	PDR, 1997 Ley del INDER, 2012	Plan Nac. de Alimentos y CEPROMAS, 2008
Cuba*	Política del MINAGRI	Regulaciones fiscales p/ cooperativas campesinas	Cultivos s/condiciones + descentralización	Canasta básica otorgada a todo residente cubano
Ecuador	MAGAP/ Plan Agropecuario 2006-2017	PRONERI, 2007 ERAs Escuelas Rev Agri	Prolocal y Proder 2007 Plan Nacional del Buen Vivir, 2008	Ley Eco Pop. Solid., 2008 LORSA, Soberanía Alimentaria, 2012
México	Alianza Para el Campo	PROCAMPO/PROA-GRO/ INDESOL, 1995	Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2001	PROGRESA/ Oportunidad PROMAF y Cruzada México Sin Hambre
Nicaragua	MAGFOR y Prorural, agro industria, 2005	Prorural Incluyente CRISSOL, 2007 Dir. AF/MEFCCA 2012	Proyectos pilotos locales con coop. internacional	Hambre Cero/Bono Product. Alimentar, 2007 Ley del MEFCCA, 2012
Perú	MINAGRI, Mi Riego	Agro Rural, 2008	Plan Estrat. Sectorial/ 2012/2016 y DTR.	MIDIS, Agroideas, Foncodes, 2011
Uruguay*	MGAP, Ley de Des. Rural, 2005	Dir. Des. Rural del MGAP 2008; Reg. Prod. Familiar, 2009	Ley de Ordenamiento Territorial, 2009	MEVIR (casas), 1967 Uruguay Rural, 2001

* Países con una política específica para la agricultura familiar desde hace más de diez años
Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios por país

(CAN, 2013 a) se refiere a los impactos del cambio climático y brinda orientaciones para la adaptación al mismo y el manejo sostenible de los recursos naturales con participación activa de los agricultores familiares, reconociendo asimismo el aporte potencial de los saberes ancestrales a la identificación de tecnologías que reduzcan la vulnerabilidad ante el incremento de la variabilidad climática. Otros aspectos del desarrollo sostenible, como la protección de la biodiversidad en sistemas de agricultura familiar campesina e indígena se abordan en instrumentos regionales como la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS), en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana.

Las *políticas de seguridad alimentaria y de lucha contra la pobreza* nacieron en los años 2000, cuando las fallas de la liberalización comercial y de la desregulación asociada a la especulación en los mercados agroalimentarios llevaron a crisis alimentarias o nutricionales, especialmente acentuadas en ciertas zonas rurales donde se sumaron a la desnutrición crónica. En los países estudiados, esas políticas pasan por el fomento a bancos de semillas, mercados y ferias de productores, bancos públicos o sociales de alimentos, restaurantes populares y programas de compras públicas enfocados en los productores familiares (Brasil, Ecuador, Argentina, etc.). En Costa Rica, los Centros de Proceso y Mercadeo de Alimentos (CEPROMA) fueron implementados a partir de 2008 para acciones de comercialización y transformación de productos dentro del Plan Nacional de Alimentos, para contrarrestar los riesgos de la crisis del mercado de productos alimentarios de 2007 (Valenciano *et al.*, en este libro).

En ciertos casos (Brasil, Perú, Nicaragua), pero en circunstancias y con dispositivos bien diferentes, los programas de seguridad alimentaria fueron asociados a políticas de combate contra la pobreza y coordinados por ministerios de desarrollo social. Esas políticas se traducen también en transferencias de renta, becas-escuela,

distribución de alimentos, semillas, gas y reservorios de agua. Los programas Hambre Cero han tendido a multiplicarse, expresando la voluntad política de atender prioritariamente esta carencia primordial.

Las políticas de desarrollo territorial rural

En la última década, en América Latina, varias políticas públicas empezaron a reconocer las interrelaciones entre diversas facetas del desarrollo de los territorios rurales y a integrar un conjunto de instrumentos o programas sectoriales y transversales. Mantener coherencia y adaptación a las especificidades tanto de los ambientes como de los sistemas de producción requiere una nueva manera de entender y practicar la gestión tanto del desarrollo territorial como de las agriculturas familiares (CEPAL, 2010).

En particular, una serie de políticas de desarrollo territorial rural (DTR) han sido implementadas en la continuidad de los programas de enfoque rural integral o integrado desde los años setenta, los de desarrollo local a partir de los años noventa, y las iniciativas de desarrollo municipal o regional asociadas a los procesos de descentralización, con diversos grados de avance según los países.

Colombia, desde los años ochenta, inició un proceso de descentralización de funciones estatales y presupuesto público, elevado a rango constitucional en 1991, cuando se estableció asimismo la planificación ascendente y participativa, y se formaron luego los Consejos Territoriales de Planeación. En el 2003, se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, en sustitución del ente de la reforma agraria. La Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial del INCODER 2010-2014 definió zonas de actuación prioritarias (Meynard a, en este libro). Las Áreas de Desarrollo Rural se constituyeron en las unidades básicas de planificación y de ejecución de los programas

y proyectos de desarrollo rural¹³. En el marco de las actuales conversaciones para poner fin al conflicto armado interno más prolongado de la historia latinoamericana, el primer tema de negociación y acuerdo ha sido justamente el referente a la problemática agraria y el desarrollo territorial.

En Ecuador en 1988 el Ministerio de Bienestar Social inició el Programa Nacional de Desarrollo Sostenible (PRONADER), transformado luego en el Programa de Desarrollo Local Sostenible (PROLOCAL, 1999) y Programa de Desarrollo Rural Territorial PRODER en 2007. Pasó a ser administrado en 2009 por el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) del Ministerio de Inclusión Económica y Social que propone y ejecuta la política pública para la construcción del Sistema Económico Social y Solidario y del *Sumak Kawsay* (Buen Vivir). Chiriboga y Wallis (2010) señalan que estos programas crearon frustración entre los campesinos, debido a que en el autoempleo y los micro-emprendimientos se marginaliza a los productores más pobres y a los asalariados rurales, bajo un enfoque “bottom-up” (ascendente), que responde a la demanda de aquellos grupos que pueden elaborar un proyecto, endeudarse, y entrar en la lógica empresarial.

En Chile, que impulsó programas pioneros para la agricultura familiar, el INDAP y la política pública en general operan en forma bastante centralizada y cada política territorial se despliega en las regiones y en los territorios con su lógica propia, lo que a veces genera descoordinaciones y duplicidades. Para evitar estos problemas, se ha impulsado experiencias de planificación regional de carácter multisectorial y más recientemente instrumentos dirigidos específicamente a articular actores en los territorios. Las Estrategias de Desarrollo Regional diseñadas desde 2004 han buscado generar una visión integrada de

las intervenciones públicas al ejemplo de las Regiones del Bío Bío y luego la del Libertador Bernardo O’Higgins. Las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo y los Programas Territoriales Integrados (PTI) impulsadas por la Corporación de Fomento (CORFO) desde 2006 han generado sinergias entre actores locales y la creación de clústeres territoriales (Martínez *et al.*, en este libro).

En México, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, finalmente votada en 2001, apunta claramente hacia un enfoque territorial, organizado en espacios coherentes donde se abre un marco institucional con gran potencial para el protagonismo de los campesinos organizados (Distritos de Desarrollo Rural y Centros de Apoyo al Desarrollo Rural con órganos de concurrencia y concertación entre los órdenes de gobierno, los sectores del desarrollo y los agentes particulares). A partir de dicha ley y de otras posteriores, como la *Ley de Desarrollo Social* o la *Ley de Aguas Nacionales* de 2003, se conservan y fortalecen algunas experiencias, programas e instituciones, como los *Fondos Regionales Indígenas* y los esquemas de planeación y concertación en Consejos (de desarrollo rural, de desarrollo social, de cuenca, forestal...). Los nuevos programas incorporan criterios territoriales: el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), el Programa de Desarrollo Sustentable (gestión basada en ordenamiento territorial con un énfasis ambiental), el Proyecto de Microcuencas (formulación concertada de Planes Rectores de Manejo de Agua) y el PROÁRBOL (levantamiento y concertación de ordenamientos comunitarios). Por ejemplo, las comunidades de la Sierra Juárez de Oaxaca han mostrado una utilidad sustancial en la construcción de gobernabilidad y acción colectiva, con muchos de los rasgos de las instituciones locales (Chapela y Menéndez, en este libro).

13. Álvaro Francisco Uribe Cálad y Juan Manuel Ospina Restrepo. “Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial del INCODER 2010-2014” (INCODER, 2011).

En Brasil las políticas territoriales (PRONAT, 2003 y PTC, 2008) permitieron mejorar el diálogo (algunas veces conflictivo, tenso y desigual) entre el Estado y la sociedad civil y la construcción de proyectos más próximos a las demandas locales. Los consejos territoriales han producido un aprendizaje institucional por los actores de la sociedad civil y las agencias estatales. Han llevado a reafirmar la importancia de lo “rural” y el reconocimiento de la diversidad como una de sus características centrales (Grisa y Schneider, en este libro). Según los mismos autores, los fondos públicos limitados al financiamiento de infraestructuras colectivas han generado proyectos poco innovadores de apoyo a la producción y comercialización, con baja inclusión de jóvenes, mujeres, *quilombolas*, indígenas, asentados, trabajadores asalariados y población urbana, dando poca atención a temas como sostenibilidad ambiental, innovación técnica e institucional y acceso a la tierra.

Las políticas territoriales fueron creadas para superar las barreras de la gestión a nivel de las alcaldías municipales, pero la ausencia de un marco jurídico de los organismos territoriales también plantea desafíos. Los recursos para inversión destinados a los proyectos territoriales son colocados en las alcaldías o agencias de los gobiernos estatales, limitando las posibilidades de la gestión social de los territorios, debido a que las alcaldías generalmente tienen problemas con deudas con la *União* o tienden a “municipalizar” los proyectos territoriales. El Programa Territorios de Ciudadanía procura articular varios ministerios en torno al programa, pero reconoce como actores de política pública principalmente a las agencias estatales; su lejanía de la institucionalidad y de los actores territoriales generó un debilitamiento de la institucionalidad, desarticulaciones y frustraciones de los actores territoriales (Grisa y Schneider en este libro).

En Argentina las políticas de Desarrollo Territorial han tenido como eje los procesos socio-territoriales, impulsando una propuesta superadora de

las políticas asistencialistas, sectoriales y paternalistas. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria generaron políticas territoriales que incluyeron a los agricultores familiares, los municipios, organizaciones de base y otros actores sociales, ampliando la base de participación ciudadana. El Programa PRODERI concibió como objetivo principal apoyar y asistir a los agricultores familiares y mejorar las condiciones de infraestructura socio-productiva de cada comunidad desde los territorios. El PROFEDER buscó construir agendas políticas que alineen las capacidades institucionales de los diferentes programas del INTA con otras organizaciones y actores sociales atendiendo a las dinámicas territoriales y las necesidades de los grupos rurales vulnerables (Juarez *et al.* en este libro)

En América Central, el proceso de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT) se constituye en un instrumento supranacional de política pública con enfoque territorial en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana. La ECADERT privilegia a la agricultura familiar y a territorios en los que ese tipo de agricultura es importante. Dicho instrumento adopta la categoría de “pequeña agricultura empresarial” (el tipo de agricultura familiar fuertemente orientada al mercado que priorizó la Política Agrícola Centroamericana), pero asigna especial importancia a otro tipo denominado “agricultura familiar campesina”, que combina producción para el mercado y el autoconsumo. Reconoce asimismo la existencia de otras modalidades de agricultura familiar, como las de base colectiva en tierras ancestrales y varias formas asociativas (IICA y SE-CAC, 2010).

En Costa Rica, el Instituto de Desarrollo Rural INDER fue creado en 2012 a partir de la reforma del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). La gestión de esta nueva institución implica la ampliación de la cobertura a los territorios rurales más allá del límite de los asentamientos

campesinos de la reforma agraria (por lo cual había sido creado el IDA). El establecimiento de un modelo más participativo en la toma de decisiones y el control de resultados, y un mecanismo tributario que asegure ingresos crecientes a la par de las nuevas competencias, contribuye a esta transformación institucional (INDER, 2013). El INDER continuará promoviendo el desarrollo agrícola de pequeños productores agropecuarios, pero tendrá la tarea de incentivar el desarrollo productivo de los territorios rurales en otras actividades como servicios (incluyendo el turismo rural comunitario y los agroservicios), para mejorar la rentabilidad de la agricultura y su valor agregado, así como otras actividades impulsadas por grupos de mujeres y de jóvenes, como la artesanía, e iniciativas agroambientales (Salazar *et al.*, en este libro).

En Perú, el MIDIS busca asegurar la transversalización de las intervenciones, con la adecuación de las políticas y prestaciones sociales y la utilización de fondos que faciliten la gestión articulada y generen incentivos a los sectores y distintos niveles de gobierno para orientar parte de sus esfuerzos al logro de resultados en materia de desarrollo e inclusión social, como el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) (Meynard *c.*, en este libro).

En Uruguay, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca - MGAP, creó en 2008 una Dirección de Desarrollo Rural y a partir de 2009, procedió a un proceso de recentralización mediante la implementación participativa y territorializada de Mesas de Desarrollo Rural con papel consultivo y programático. Paralelamente fue promulgada en 2009 la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, ejecutada en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con definición de directrices nacionales en 2012-13, en un ámbito intersectorial. A partir de 2013, en dos regiones se inició una primera tentativa de coordinación entre el MGAP y la Dirección de Ordenamiento Territorial (De Torres *et al.*, en este libro).

Así las principales políticas transversales son las de desarrollo territorial (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay) y, generalmente han priorizado el sector de la agricultura familiar (CAN, 2011a; Massardier y Sabourin, 2013). Puede parecer paradójico para políticas transversales, pero su objetivo era sobre todo reequilibrar a los territorios marginalizados (con más densidad de agricultores familiares y de pobreza rural) y rehabilitar o fortalecer socialmente las capacidades de las organizaciones locales de los agricultores familiares. Así, en los cinco países citados, los programas de desarrollo territorial han sido ejecutados por institutos que dependen del Ministerio de Agricultura (Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay) o del Ministerio o Secretaría de Desarrollo Agrario (Brasil, México). El origen sectorial de varias de estas políticas territoriales puede conllevar –a pesar de sus miras más amplias– un sesgo hacia la agricultura, al interior de la cual se prioriza el segmento familiar.

D. Principales resultados, tendencias, evoluciones y perspectivas

El análisis de los diferentes tipos de política pública en pro de la agricultura familiar ha permitido identificar tres dinámicas principales. La primera tiene que ver con la visibilidad y el reconocimiento que la categoría de la agricultura familiar ha obtenido en las últimas décadas, con variantes de un país a otro. La segunda guarda relación con la designación por los gobiernos de un presupuesto específico para esta categoría de productores, asegurándoles un acceso garantizado a recursos reservados; sin embargo, esos aportes son muchas veces reducidos con relación a los dedicados a la agricultura empresarial. La tercera dinámica remite a la complejidad creciente del tejido de políticas e instituciones con incidencia en la agricultura familiar.

Cuadro 3.
Diversidad de políticas para agricultura familiar y año de implementación por país.

Países / Políticas	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	México	Nicaragua	Perú	Uruguay
Reforma agraria Colonización		INCRA 1964, 1987, 2003	CORA 1962 INRA 1968	Incora 1994, Inat, Edat 2013	ITCO 1961, IDA 1982, INDER 2012	R. Agraria 1959 y 1963.	Ley DA Dinac. 1994, Sig. Tierras	Ref. Agraria 1921 y revisión 1992	Ley + IAN, 1963 INRA, y MIDINRA 1981	Inco 1969, Pett 1992	INC 1948
Riego infraestructura		Dnocs 1950, Codesvasf	Com. Nacional de Riego 1975			Para microempresas		Banco Crédito Ejidal 1936, FIRA 1954	MAGFOR Prorural, 2005 Mefcca Agro Industria, 2007	Proyectos esp. Riego Fundo mi Riego, 2008	Plan de Riego
Crédito y asistencia técnica	Proinder 1998, 2004	Pronaf 1995 DAP Pronaf, 1996	INDAP 1963	Incoder 2003 y Pronatta, PAF, 2014	Banco de Desarrollo	Cooperativas + subsidio ATER: ANAP	Proneri	BANRURAL - FINRURAL 1988	Dir AF Mefcca Crissol Prorural incluyente 2007	Agro Rural 1998	IPA 1996 y Dir. Desarrollo Rural MGAP 2006
Seguridad alimentaria/compras	Prohuerta 1990 y 2009	Consea 2003 Fome zero		Paap 2012 Red S AI	PNA 2008	Canasta básica para todos los cubanos	Lorsa 2008 PAE 2012	CONASUPO 1965-1999 PROMAF y Cruzada México Sin Hambre	Hambre Zero + Bono Prod Alim, 2007		Proyecto Uruguay Rural (FIDA) 2001
DTR/DR/ territorios	Profeder 2003 Proderi 2012	Pronat, 2003 Territorios Ciudadanía, 2008	Política Nacional de Desarrollo Rural 2014-2024	DRE 2009, DRET 2012	IDA, INDER 2013	Experiencias locales	Proder y Plan Nac. Buen Vivir	Conasupo, precios de garantía	Iniciativas locales con coop internacional	Plan Estr. Sectorial/ 2012/2016 y DTR.	Mesas de Desarrollo Rural 2007 y Ley Ord. Territ. 2009
Medio ambiente/ PSA		Reed y Bolsa Floresta, 2009	Conama 1994, Minist. Medio Ambiente 2010		PSA 1997	Gestión integrada		Ley DS 2001 PSA forestal-hídrico 2006	Proyectos coop internacional, Risemp, Casur Psa Hídrico	PSA hídricos con MMA	MVOTMA 1990, RENARE 2006
Mercados, ferias y alianzas comerciales	Ferías Agríc. Familiar 2005	PNAE, 1989; PAA, 2003	Alianzas productivas 2009	Alianzas productivas y Red SA 2012	JNFA, Co-premas	Agromer-cado	Mercados campesinos		PSA Risemp 2000	Focondes Mi chacra productiva	
Lucha contra pobreza		Fome Zero y Bolsa Familia	PRODESAL 1996 PDTI 2010			Sistema igualitario.	Ley Eco Pop Solidaria	Progresar - Oportunidades, 1997	Ecofamiliar 2012 Ley MEFCCA, 2012	MIDIS 2011	Mevir 1967 y Proyecto Fida 2001
Agroecología		Panapo, 2013			PFAS y RBA 2007	Campesino a Campesino	Campesino a Campesino	Corredor Biológico Mesoamericano		Agroidea, Alianza Camp./ Cocinero	

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios por países.

La amplia gama de situaciones, procesos, públicos meta, periodos de aplicación e instrumentos solo puede dar lugar a una gran diversidad de resultados y efectos, que no permiten realizar un ejercicio de comparación sistemática, aparte de las miradas cruzadas ya indicadas. Sin embargo, podemos observar algunas tendencias recurrentes por lo menos en el caso de los países con políticas más antiguas (Chile, Cuba, Brasil, Argentina, Uruguay).

1. Tendencias regionales confirmadas

Los estudios de caso nacionales permiten observar algunas tendencias a pesar de sus variantes:

Los diversos países estudiados han aumentado –en mayor o menor grado– su contribución pública para el subsector de la agricultura familiar

Las políticas de apoyo a las agriculturas familiares han facilitado el acceso al crédito a numerosos agricultores. A pesar de los problemas de garantía, de formalidades administrativas, de montos mínimos, que limitan el acceso de las pequeñas unidades familiares al crédito, hay un notable crecimiento de los financiamientos dedicados a los productores familiares, aun cuando su nivel per cápita y total sigue siendo mucho menor que la dotación para los agricultores patronales o empresarios:

- Argentina ha dedicado en 2013 1,7 millones de US\$ para el programa de inscripción de los agricultores familiares en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar y 37,5 millones de US\$ para apoyar dos cadenas donde la agricultura familiar está presente (CEPAL *et al.*, 2013). Sin embargo, el presupuesto anual del Ministerio de Agricultura estuvo de 580 millones de US\$, su presupuesto de inversiones de 20,5 millones, y el

presupuesto de la investigación agrícola, de 162 millones de US\$ en 2012 (Argentina, Presidencia de la Nación, 2012).

- Brasil ha multiplicado por diez el presupuesto del PRONAF desde 1996, dedicando 9,5 mil millones de US\$ en 2013/14 al crédito para la agricultura familiar (Banco do Brasil, 2013) mientras que la dotación del MAPA para la agricultura empresarial era de 61,8 mil millones de US\$¹⁴.
- Chile incrementó 8,2% el presupuesto del INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) en 2013 para apoyo a la agricultura familiar (CEPAL *et al.*, 2013); pero con 33 millones de \$USD, solo representa un 25% de las transferencias de ese instituto para el sector privado (INDAP, 2013).
- En Cuba, en base a los logros de la agricultura campesina/familiar, el gobierno ha redistribuido 1 580 000 ha –o sea un 15% de la superficie agrícola utilizable (SAU) del país a campesinos ya establecidos y nuevos agricultores. Pero los productores familiares tienen acceso a menos de 20% de la SAU (Marzin *et al.*, en este libro).
- Uruguay comenzó a implementar programas especiales para agricultura familiar y a invertir en el desarrollo rural descentralizado y participativo con las Mesas de Desarrollo Rural. Sin embargo esto se basa principalmente en financiamiento internacional (FIDA, BID, BM). En compensación se dan exoneraciones o renuncias fiscales para el agronegocio y no para la agricultura familiar. Solo la compra de tierras a través del Instituto Nacional de Colonización proviene completamente del presupuesto público y está, en principio, destinada en prioridad a productores familiares (de Torres *et al.*, en este libro).

14. http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/acs/PAP20132014-web.pdf

Existe hoy, gracias a las políticas específicas para la agricultura familiar, un reconocimiento público de poblaciones muy vulnerables antes marginalizadas, mucho tiempo olvidadas o menospreciadas, cuando no explotadas y reprimidas. Las políticas públicas aportan una dignidad, una identidad positiva al hecho de ser agricultor (Echeverri, 2009). El término de agricultor familiar representa una definición positiva con relación a los términos anteriores de pequeño productor, pequeño agricultor o agricultor de subsistencia. Esta representación y percepción positiva se traduce también en la incorporación de identidades antes marginalizadas en los nuevos movimientos sociales del campo, que se reencuentran en la categoría madre de agricultura familiar: movimientos de mujeres, de jóvenes, pero también de desplazados por represas, pescadores artesanales, indios, “quilombolas” y otros afrodescendientes, quebradoras de coco en Brasil. Sin embargo, en determinados momentos críticos, los mismos pueden también reivindicar su especificidad frente a tentativas de uniformización o de tratamiento demasiado productivista de la categoría “agricultura familiar” (Grisa y Schneider, en este libro; Sabourin, 2014).

Aparte del lenguaje positivo, esas políticas remiten a una agenda autónoma y favorable, generalmente negociada, que se asocia también a un fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de agricultores y agricultoras familiares. En este sentido, hay un efecto acumulativo a medida que se fortalecen o se renuevan los representantes de la agricultura familiar y que conquistan nuevos espacios de negociación, de participación y de poder.

Los países que han realmente implantado políticas específicas son sobre todo aquellos donde una larga historia agraria de fuerte polarización obligó a los gobiernos a dar una respuesta particular a los movimientos sociales de la agricultura familiar (Chile, Cuba, Brasil, etc.). Al contrario, los países donde la agricultura familiar es ampliamente mayoritaria, y muy diversa, no sintieron

todos hasta hoy esa necesidad y han podido aplicar una política agrícola generalista. Sin embargo, el sector campesino sufre de las consecuencias de la globalización, el proceso de modernización deja en el camino a un gran número de productores, y la presión de las agencias internacionales y de los movimientos sociales se hace cada vez más fuerte. Los gobiernos tratan de responder entonces mediante políticas para las familias rurales que son esencialmente sociales (transferencias de renta, jubilación subsidiada, seguridad alimentaria, etc.), beneficiando particularmente a las más pobres.

Se observan resultados desiguales y, sobre todo, selectivos, con los principales instrumentos de financiamiento (crédito) y asistencia técnica (extensión rural).

Los productores más dotados de recursos dentro de la categoría meta tienen mayor acceso a dichos instrumentos y apoyos, mientras que la mayoría del sector -los productores con menor dotación de recursos- solo tienen acceso a políticas de tratamiento social. De hecho aun en países que cuentan hoy con políticas específicas para la agricultura familiar como Argentina y más recientemente Nicaragua y Costa Rica, las organizaciones de agricultores no son suficientemente fuertes como para incidir en la dotación de recursos. Cuando lo son (casos de Brasil y Uruguay), pueden conseguir políticas más diferenciadas (crédito en Brasil, asistencia técnica en Uruguay). En Brasil, la aplicación local de los instrumentos de crédito para modelos técnicos específicos ha encontrado cierta resistencia de la tecno-estructura (bancos y servicios de extensión, en parte privados).

Las políticas de regulación de precios, precios garantizados, ferias de productores (Argentina, Cuba) y últimamente compras públicas a los agricultores familiares (Brasil, Ecuador, Costa Rica) muestran resultados eficientes y reciben una aprobación generalizada entre las organizaciones de agricultores familiares (ver Grisa y

Schneider, en este libro; Juárez *et al.*, en este libro; Valenciano *et al.*, en este libro).

Los resultados de las políticas en términos de reducción de la pobreza son patentes en Brasil, Chile, Argentina y Uruguay (IPEA, 2012; de Torres *et al.*, en este libro) pero en lo referente a la disminución de las desigualdades son más bien preocupantes (Grisa y Schneider, en este libro; Juárez *et al.*, en este libro; Pérez y Freguin-Gresh, en este libro). Al lado de esa selectividad de las políticas enfocadas, otras más abiertas o transversales, por ejemplo de desarrollo territorial, de lucha contra la pobreza, son bastante mediatizadas y generalmente asociadas a procesos de participación activa de la población. Por una parte, pueden contribuir a fortalecer las capacidades de los agricultores familiares y de sus organizaciones, pero también pueden dar lugar a cierta instrumentalización por intereses políticos y económicos, sin llegar a corregir las asimetrías sociales en las arenas de decisión pública.

Países sin política específica inician un planeamiento para el sector de la agricultura familiar, pero mediante la intervención de varios ministerios.

- Nicaragua dirigió programas a esta categoría con el Ministerio de Economía Familiar Comunitaria, Cooperativa y Asociativa, de reciente creación (Pérez y Fréguin-Gresh, en este libro).
- Colombia acaba de lanzar el Programa Agricultura Familiar que beneficiará a 50.000 familias en 18 departamentos¹⁵ con un presupuesto de 292 millones de US\$ (MinAgricultura, 2014).
- Costa Rica adoptó el Plan Sectorial de Agricultura Familiar 2011-2014 (Valenciano *et al.*, en este libro).
- Perú en el Plan PESEN asoció proyectos específicos en el Ministerio de Agricultura

(MINAG) y el Ministerio de Inclusión Social (Meynard, en este libro).

- México implementó el Programa Integral de Desarrollo Rural, el Programa de Producción de Maíz y Frijol, el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria y la “Cruzada Nacional contra el Hambre” (Chapela y Menéndez, en este libro).

Se constata, así, la coexistencia de políticas de carácter transversal (desarrollo sostenible, medio ambiente, desarrollo territorial, seguridad alimentaria, lucha contra la pobreza) y otras de carácter sectorial, que son confiadas a ministerios especializados distintos del de Agricultura (Secretarías de Desarrollo Rural, Ministerio de Desarrollo Social, de Economía Familiar y Solidaria). Esa tendencia, más allá de una segmentación a veces preocupante de las poblaciones meta, se diferencia poco de un proceso de dualidad de las políticas agrícolas. En países como Brasil, el agronegocio continúa siendo atendido por el «verdadero» Ministerio de Agricultura, y el tratamiento social de la agricultura familiar, de la pobreza y de la diversidad étnica se confía a ministerios sectoriales o a secretarías con menor dotación de recursos y de poder como en el Ministerio de Desarrollo Agrario. Todo es relativo y según la configuración histórica de las políticas agrarias en ciertos países, este tratamiento desigual puede ser interpretado como una victoria de los movimientos sociales y de esas categorías mucho tiempo marginalizadas o ignoradas. Sin embargo, puede ser una falsa victoria; es decir, puede ser una manera de tratar socialmente a una parte de los productores, acompañando su paulatina marginalización económica y abriendo espacio para el agronegocio.

La relación entre agricultura familiar y desarrollo territorial, en lo referente a políticas públicas, va en doble sentido. Por una parte, fortalecer la producción y la economía rural basada en el trabajo

15. Bolívar, Boyacá, Guajira, Tolima, Antioquia, Santander, Norte de Santander y Valle del Cauca.

familiar contribuye al desarrollo de los territorios donde ésta genera una parte significativa de los alimentos e ingresos y es la base para cadenas de valor relevantes, mientras que el desarrollo territorial mejora las condiciones en las cuales se desenvuelven las agriculturas familiares y sus perspectivas a futuro. Las acciones para promover la agricultura familiar se vinculan, por consiguiente, con la gestión del desarrollo territorial, en sus distintas facetas, incluyendo la gestión de los recursos naturales y de los agro-ecosistemas, el manejo sustentable de la biodiversidad tanto natural como cultivada, o la adaptación y mitigación del cambio climático a través de distintos tipos de agricultura familiar. Por otra parte, ésta no se limita en modo alguno a la producción agropecuaria, sino que se asocia estrechamente a otras actividades económicas, a medios y modos de vida de la población campesina, a relaciones o tejidos sociales, a culturas e identidades. Se requiere, por consiguiente, de políticas, procesos de gestión y acciones de acompañamiento técnico que aborden de manera integrada la agricultura familiar y el desarrollo territorial.

Pero la agricultura familiar es mucho más que agricultura. Esto es así en parte porque integrantes de las familias campesinas participan en mayor o menor grado en actividades económicas no agrícolas, que pueden llegar a representar la mayor parte del ingreso familiar. Pero también lo es por las lógicas de asociación, localización, aglomeración y proximidad inherentes a la agricultura familiar, que le dan un carácter eminentemente social, subrayan la importancia de las redes e interrelaciones, de la colaboración y el intercambio, del tejido social asociado necesariamente a ella (Grisa y Schneider, en este libro). No puede, por consiguiente, abordarse exclusivamente mediante políticas sectoriales agropecuarias, ni pueden los agricultores y agricultoras familiares tratarse como si fuesen productores individuales desvinculados entre sí.

Hasta el momento ni la Ley de Desarrollo Sustentable de México, ni los programas

nacionales de desarrollo territorial de Brasil y Argentina han mostrado mucho éxito en materia de transversalidad, pues las entradas y los públicos meta siguen siendo excesivamente sectoriales. Son políticas que integran nociones como territorio, identidad, pluri-actividad, seguridad y soberanía alimentarias, sistemas agro-alimentarios localizados, circuitos cortos, etc., pero que requieren de más trabajo de investigación aplicada, de acompañamiento y de evaluación. En particular, se trata de analizar la implementación de la ‘transversalidad’ de todas estas políticas.

La coordinación intersectorial es un reto en la mayoría de los países estudiados, pero ya empiezan a surgir alternativas promisoras. Por ejemplo, en el seno del Consejo Agropecuario Centroamericano, un Grupo Técnico de autoridades nacionales aborda la relación entre agricultura familiar, desarrollo territorial, y seguridad alimentaria y nutricional. En el marco de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Rural Territorial, que acompaña al proceso ECADERT, el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial impulsa procesos de gestión del conocimiento e incidencia en políticas públicas para la agricultura familiar, y en conjunto con otro grupo interinstitucional se impulsan reflexiones e iniciativas sobre las interrelaciones entre agricultura familiar, cambio climático y desarrollo territorial.

En cuanto a la seguridad alimentaria, los programas Hambre Cero en varios países latinoamericanos se asocian al fomento de la agricultura familiar o de las economías campesinas. En Brasil, “el Programa Hambre Cero, proyecto insignia del gobierno para combatir el hambre, propone estimular la producción de alimentos por los agricultores familiares más pobres, tanto para su consumo propio como para la comercialización y la generación de ingresos.” (Sanches Peraci y Bittencourt, 2010, p. 197). En Nicaragua, el programa Hambre Cero “está diseñado para la recuperación de los saberes, la autoestima y la

soberanía alimentaria. Es además la punta de lanza para el despegue económico y el inicio para desarrollar las transformaciones sociales más urgentes del país” (Gobierno de Nicaragua, 2014).

Un tema emergente en las políticas relacionadas con la agricultura familiar es el de la producción agroecológicamente sustentable, algunas veces asociada a economías campesinas, aunque está claro que la sustentabilidad ambiental de los agro-ecosistemas no está vinculada necesaria ni exclusivamente a ellas. Sin embargo, la manera de concebir y practicar la agricultura familiar tiende a fundamentarse en principios agroecológicos, y las políticas públicas pueden promover una asociación sinérgica entre ambas. La producción agroecológica en Cuba tiene un peso creciente desde 1993 tanto a partir del movimiento participativo popular para la seguridad y soberanía alimentarias como mediante diversos programas agroecológicos¹⁶. En Argentina, el apoyo público a la agricultura familiar incluye cada vez más las dimensiones de sostenibilidad, agroecología y soberanía alimentaria, como lo muestra la conjunción de las comisiones técnicas nacionales de la agricultura familiar y de la producción orgánica y agroecología. México tiene una Ley de productos Orgánicos desde 2006, y en Ecuador en 2010 el gobierno de la Provincia de Pichincha ha promulgado la Ordenanza Pichincha Soberana y Agroecológica, priorizando la seguridad y soberanía alimentarias.

En la Comunidad Andina de Naciones se concibe a la “Agricultura Familiar Agroecológica Campesina (AFAC), como aquella agricultura que se caracteriza por utilizar principalmente mano de obra familiar; tiene una marcada dependencia por los bienes y servicios que le provee el entorno natural (ecológico) y su propio agro-ecosistema; trabaja a una escala de producción pequeña y altamente diversificada;

desarrolla tecnologías propias y adaptadas a su condición ecológica, social y cultural; propicia justicia social y equidad; y, está inmersa en la dinámica de desarrollo de su comunidad y región” (CAN, 2011a, pp. 11 y 21). En Nicaragua existe desde 2011 una ley de fomento de la producción agroecológica (ley N°765). En Chile existe una Comisión Nacional de Agricultura Orgánica (CNAO) con una secretaría técnica. La ley 20.089 de 2006 sobre Agricultura Orgánica establece un sistema nacional de certificación que abarata ese proceso, siendo regulado por el Servicio Agrícola y Ganadero SAG (ODEPA, 2014). En Brasil, a final del 2012, el gobierno estableció la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PANAPO) “para impulsar a la agricultura familiar. (...) La política y sus medidas fueron debatidas durante meses entre las organizaciones no gubernamentales, los movimientos sociales, representantes del sector privado y del gobierno federal (...) Los movimientos sociales reivindican además que la Política Nacional los ayude a conservar su patrimonio cultural y natural y a dinamizar las redes locales de economía solidaria.”¹⁷

En los países andinos y centroamericanos con mayor herencia indígena, el concepto autóctono del Buen Vivir permea algunas de las políticas relacionadas directa o indirectamente con la agricultura familiar, especialmente en su relación con el desarrollo territorial. En Ecuador, para superar las brechas sociales, económicas y productivas, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo planteó la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural como una estrategia de acción pública intersectorial (Meynard, en este libro). Esta estrategia se enfoca especialmente en territorios en los cuales predominan “las distintas formas de agricultura familiar” y la pobreza rural. En Bolivia varios programas integran una estrategia alternativa en base a los principios

16. Programas como los de agricultura urbana; el programa agroecológico “campesino a campesino”; Arroz popular; Integración ganadería/agricultura; Innovación agropecuaria local; Fincas forestales integrales; controles biológicos, y silvopastoreo.

17. <http://simposioagroecologia.org/?p=205>

del Buen Vivir, en particular en el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, con el Programa Nacional de Biocultura que propone un enfoque más integral y ampliado del desarrollo sustentable y ecológico, integrando las dimensiones biológica, económica, sociopolítica y cultural.

En la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 – ECADERT, se adopta el concepto del Buen Vivir de acuerdo con la formulación de las organizaciones indígenas de la región: “El Buen vivir es la visión de los pueblos indígenas sobre su manera de vivir. Es una visión de comunidad holística y la búsqueda de equilibrios; es parte de la vida misma y entiende que las soluciones para nuestra supervivencia han de ser comunes a toda la población. Esto implica una relación directa entre universo, naturaleza y seres humanos, al igual que la promoción de los derechos colectivos y un modelo de producción comunitaria que conserva los recursos naturales. Se nutre del pasado para vivir el presente y formular su presente próximo o su futuro.” (CICA, 2008, cit. en IICA *et al.* 2010, p. 99).

Así, aun si se debe adaptar en cada país soluciones « a la medida », las experiencias reseñadas sugieren la pertinencia de construir un conjunto entrelazado de políticas que incluyan medidas transversales multisectoriales (desarrollo sostenible o territorial, reducción de la pobreza, seguridad alimentaria) y medidas focalizadas de apoyo a las actividades productivas (agrícolas y no agrícolas) o no productivas (multifuncionalidad de la agricultura). Esto permitiría responder mejor a las necesidades de los agricultores y agricultoras familiares y a las expectativas de las sociedades de las cuales forman parte. Sin embargo, ese tipo de solución exige una coordinación intersectorial rigurosa, a todos los niveles, sin olvidar la escala local.

2. Desafíos y perspectivas

El estudio del PIADAL de 2013 es bastante pesimista tanto sobre la reducción de las desigualdades

sociales y territoriales dentro de los países (Brasil, Nicaragua, Perú, Ecuador en particular) como sobre las perspectivas de integración regional de las políticas agrícolas y de desarrollo rural. “*La política agrícola en los países de América Latina es un conjunto fragmentado de acuerdos parciales, que son el resultado de negociaciones particulares, a veces casi privadas, entre grupos de interés o, en el mejor de los casos, de coaliciones de base social estrecha y sectores del Estado y de la coalición gobernante. Usualmente, esos acuerdos no se ordenan en función de una estrategia global o integral de desarrollo del sector. El motor del cambio en la política agrícola debe ser político, no técnico. Se trata de promover un cambio en el proceso de formación de la política agrícola como condición para que ésta comience a ser expresión de los nuevos objetivos ya señalados, las nuevas visiones y los nuevos proyectos políticos para el desarrollo del sector*” (PIADAL, 2013).

La regionalización de las políticas de agricultura familiar en América Latina es todavía modesta. Hasta la fecha no se identificaron verdaderas políticas regionales para agricultura familiar. Si bien en el MERCOSUR los movimientos sociales que participan de la REAF han solicitado la creación de un fondo regional de apoyo al desarrollo de la agricultura familiar (Marques y Ramos, 2012), este solo ha sido reglamentado en 2013 y su monto solo permite por el momento asegurar el funcionamiento de la REAF.

En la CAN, en los documentos recientes solo existe uno sobre recomendaciones para políticas de desarrollo rural territorial y apoyo a una “agricultura familiar campesina y agroecológica”, incluyendo los lineamientos para la agricultura familiar (CAN, 2013 a y b).

En América Central, en el marco del SICA, se destaca la iniciativa regional Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT), que rescata el apoyo a la agricultura familiar como un eje importante para el desarrollo rural territorial. Este instrumento de integración, avalado por los Jefes de

Estado de la región, ha favorecido avances político-institucionales en varios países de la región en lo referente al desarrollo rural con enfoque territorial, así como la priorización de territorios en los cuales la agricultura familiar es relevante. También ha facilitado la articulación entre políticas de desarrollo rural y políticas para la agricultura familiar, así como la concertación de esfuerzos en pro de esta última, reconociendo su diversidad.

La Política Agrícola Centroamericana (PACA), por su parte, tiene una orientación preponderantemente económica en los temas de competitividad y productividad, bajo una orientación de agronegocios, pero no deja de lado a la “pequeña agricultura empresarial”, la gestión agroambiental y el desarrollo institucional. En relación con el apoyo a la “pequeña agricultura empresarial”, que representa un tipo específico de agricultura familiar, establece la necesidad de reconocer sus particularidades para la formulación de medidas e instrumentos que le permitan enfrentar sus limitadas capacidades, el rezago tecnológico, su bajo acceso a financiamiento, su exposición a riesgos y su fragilidad en la dotación de recursos. La promoción de la inserción de la pequeña agricultura en los mercados, así como su integración regional por medio del fortalecimiento organizacional y la asociatividad, es un propósito de la PACA y para ello plantea la necesidad de definir instrumentos y medidas diferenciadas en respuesta a las condiciones particulares y a sus requerimientos específicos. De alguna manera se busca estimular el crecimiento económico de una clase media campesina que en el mediano plazo se espera que permita cambiar la tendencia de polarización de la estructura agraria.

E. Conclusión y recomendaciones

Este análisis de políticas de apoyo a las agriculturas familiares en América Latina lleva a algunas constataciones comunes en la escala del subcontinente:

El surgimiento de políticas focalizadas en la agricultura familiar ha permitido dar mayor visibilidad a una categoría de productores antes marginalizados por políticas que promovían principalmente a la gran empresa agrícola, o de manera genérica a la producción agropecuaria fuertemente orientada a mercados, sobre todo internacionales. A pesar de ese emergente reconocimiento político a la agricultura familiar (que representa la gran mayoría de establecimientos agrícolas y pecuarios) el apoyo, en particular financiero, a ese sector familiar sigue siendo muy inferior al que recibe la agricultura empresarial en todos los países del estudio.

Esas políticas son más innovadoras cuando los gobiernos han tratado con las organizaciones de agricultores y cuando han contado con apoyos en los mundos científicos, políticos o de la alta administración. Su surgimiento fue facilitado por la existencia de actores y de dinámicas regionales que promovieron la circulación regional de ideas y modelos de políticas públicas. Si bien existe la difusión de un modelo latinoamericano (en particular mediante la FAO, que disemina un discurso común, categorías y tipologías semejantes) las aplicaciones nacionales suelen ser diversamente adaptadas.

Entre los elementos nuevos que han promovido más recientemente políticas nacionales para la agricultura familiar y un diálogo o coordinación entre los países sobre el tema, debe mencionarse la coordinación de los movimientos sociales de la agricultura familiar a nivel nacional y también regional con los trabajos y esfuerzos de la Vía Campesina, de la COPROFAM y de la REAF, y más recientemente y gracias a la movilización vinculada al Año Internacional de la Agricultura Familiar, el apoyo que esos movimientos han podido recibir de la ONG internacional Foro Rural Mundial. El ejemplo de la creación del Fondo Regional de Desarrollo Rural en el MERSOSUR es un buen paso, pero tendría que ser ampliado para realmente poder actuar al nivel de la coordinación e integración regional.

En los países miembros del SICA, el proceso ECADERT ha impulsado la conformación de una nueva institucionalidad público-privada para la gestión territorial, tanto en los planos regional y nacional como en los territorios priorizados, frecuentemente con participación de organizaciones representativas de la agricultura familiar. Además de lo ya indicado en lo referente al Grupo Técnico del CAC y el Grupo de Trabajo Interinstitucional de la PRAT sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial, en sucesivas convocatorias del Fondo Regional ECADERT se apoya a proyectos de inversión vinculados a la agricultura familiar elaborados por organizaciones de gestión territorial.

Los resultados de corto plazo de esas políticas en los casos más avanzados como en Brasil, movilizándolo un conjunto de instrumentos complementarios (subsídios condicionados, sistema de jubilación rural, crédito y extensión específicos, dinámicas participativas territoriales...), muestran efectos notables en cuanto a la reducción de la pobreza rural y la modernización de los estratos de la agricultura familiar mejor dotados en recursos o capital. Los programas más recientes en otros países aún no han generado impactos de similar magnitud, y en particular no han logrado reducir la desigualdad, para lo cual se requiere de apuestas políticas decididas, acciones concertadas con los movimientos sociales, atención diferenciada para los distintos tipos de agricultura familiar, asignaciones presupuestarias sustanciales y políticas de Estado que trasciendan una administración gubernamental.

De lo antedicho y del análisis transversal de los estudios de caso, aunado a ciertas consideraciones más generales, derivamos algunas observaciones propositivas:

1. El abordaje sectorial de la AF, como actividad productiva, es necesario aunque insuficiente para abarcar sus múltiples facetas (como modo y medio de vida; como conjunto entrelazado de actividades económicas localizadas;

como actividad eminentemente social; como proceso cultural e identitario...). Las políticas para la agricultura familiar deben tomar en consideración que las estrategias económicas de las familias campesinas pueden incluir en mayor o menor grado, además del cultivo y cría, la pesca artesanal u otras actividades extractivas; el procesamiento artesanal o en pequeñas agroindustrias rurales; el trabajo asalariado u otras relaciones laborales; distintas modalidades de turismo rural y diversos servicios, asociados a determinados territorios. También han de reconocer que la agricultura familiar forma parte de un entramado social y cultural complejo y territorialmente diverso, el cual requiere de políticas y estrategias de desarrollo integral tanto de la propia agricultura familiar como de los territorios en los cuales es relevante. Sobre todo, deben asumir y aprovechar la relación de doble vía entre el desarrollo de la agricultura de base familiar y el desarrollo territorial, que pueden reforzarse y enriquecerse mutuamente.

2. La articulación entre políticas para la AF y otras políticas temáticas como las ambientales y territoriales, puede generar sinergismos potencialmente significativos y ampliar considerablemente sus alcances. Las unidades productivas de base familiar no deben considerarse de manera aislada, por cuanto forman parte de conjuntos entrelazados por relaciones económicas de proximidad, localización y aglomeración, como también por relaciones sociales de diversa índole (de reciprocidad y colaboración, de parentesco y vecindad, cultura e identidad compartidas, etc.). Las intervenciones en apoyo a la agricultura familiar deben, por consiguiente, reconocer su naturaleza social y territorial, potenciar las economías de escala de sistemas localizados y contribuir a la generación de bienes públicos para favorecer su desarrollo integral.
3. La asociación de las políticas focalizadas en la AF con políticas sociales puede llevar a un

riesgo de tratamiento cada vez más social y menos productivo de las agriculturas familiares y, a mediano plazo, de su expulsión económica, en particular para las más frágiles. Cuando es necesario atender mediante políticas asistenciales la satisfacción de necesidades básicas de las familias rurales que participan de la agricultura familiar, es importante combinarlas con acciones para fortalecer su acceso a los activos y servicios pertinentes para su inclusión productiva y para generar soluciones duraderas a la problemática de la pobreza en los territorios rurales.

4. El análisis de los estudios de caso muestra la tendencia en varios países a implementar programas transversales que abordan la agricultura familiar a partir de problemas socio-económicos más amplios que la sola producción agropecuaria: la preservación del medio ambiente, la lucha contra la pobreza y las desigualdades, la seguridad y soberanía alimentarias, la educación y la salud, o el desarrollo territorial. Para obtener mejores resultados, se hace necesaria una coordinación intersectorial entre las políticas relacionadas con el desarrollo rural implementadas por varios ministerios e instituciones.
5. A la imagen de las críticas dirigidas a las políticas de modernización agrícola de los años setenta y ochenta por su uniformidad y su falta de adaptación a las condiciones locales, nos parece necesario, frente a la diversidad

de las situaciones nacionales, subregionales y territoriales, promover combinaciones de políticas hechas a la medida, para reflejar las condiciones específicas de los países y de sus agriculturas familiares.

6. Para apoyar mejor al sector de la agricultura familiar, existen dos desafíos complementarios tanto para los ministerios responsables y las oficinas de planeamiento, estudio y estadísticas como para los centros de investigación y académicos. El primero es realizar censos agropecuarios, implementar registros y construir sistemas de información que permitan la cualificación y cuantificación de la agricultura familiar y la creación de observatorios o paneles de seguimiento de la evolución de los distintos tipos de agricultura familiar en sus respectivos contextos, ya que un censo solo es una fotografía en un momento dado (Schneider, 2013). El segundo desafío es trascender la focalización en el segmento de la agricultura familiar por sí solo en los estudios y evaluaciones, para evitar o superar la conformación de “guetos” académicos. Por el contrario, los estudios deben integrar la evolución de la agricultura familiar en su relación con la agricultura empresarial y patronal (y viceversa), con los mercados y las cadenas productivas agropecuarias, con las políticas agrícolas y de desarrollo en su conjunto, y por supuesto con los otros sectores de actividad del medio rural o de la industria y del consumo agroalimentario.

Bibliografía

- Argentina, Presidencia de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas Presupuesto del Estado. 2012. Disponible en <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum12.pdf>
- Azevedo, F.A. 1982. As ligas camponesas. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 145 p.
- Banco do Brasil. 2013. PLANO Safra da Agricultura Familiar 2013/2014, Brasília: BB. Disponible en <http://www.bb.com.br/portalbb/page100,8623,10891,0,0,1,1.bb>
- Barril, G.A.; Almada, F. 2007. La agricultura familiar en los países del Cono Sur. Asunción, Paraguay, IICA.
- Bebbington, A. 1999. Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty. *World Development* 27, 2021-2044.
- Bélières, J.F.; Bonnal, P.; Bosc, P.M.; Losch, B.; Marzin, J.; Sourisseau, J.M. 2013. Les agricultures familiales du monde: définitions, contributions et politiques publiques. Montpellier, Francia, CIRAD.
- Berdegú, J.A.; Bebbington, A.; Escobal, J.; Favareto, A.; Fernández, M.I.; Ospina, P.; Ravnborg, H.M.; Aguirre, F.; Chiriboga, M.; Gómez, I.; Gómez, L.; Modrego, K.F.; Paulson, S.; Ramírez, E.; Schejtman, A.; Trivelli, C. 2012. Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina. Documento de trabajo n.º 110, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP, Santiago, Chile.
- Bonnal, P. *et al.* 2010. Production des politiques et compromis institutionnels autour du Développement Durable, rapport de fin de projet. Montpellier, Francia, Projet ANR Propocid, N°ANR-06--PADD-016. 39 p.
- Brasil, Ministério de Agricultura, Pecuária e Alimentação, Plano Safra 2013-2014. Brasília: MAPA. Disponible en http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/acs/PAP20132014-web.pdf
- Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). 2013. Presidenta Dilma institui Política de Agroecologia para impulsionar agricultura familiar. Brasília. Disponible en <http://simposioagroecologia.org/?p=205>
- CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano). 2007. Política Agrícola Centroamericana 2008-2017. San José, Costa Rica.
- Callon, M.; Lascoumes, P.; Barthe, Y. 2001. Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique. París, Seuil. 358 p.
- CAN (Comunidad Andina de Naciones). 2011a. Agricultura familiar agroecológica campesina en la comunidad andina. Una opción para mejorar la seguridad alimentaria y la biodiversidad. Lima, Perú.
- CAN (Comunidad Andina de Naciones). 2011b. Propuesta para Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Territorial Rural de la Comunidad Andina. Lima, CAN.
- CAN (Comunidad Andina de Naciones). 2013 a. Lineamientos para la Agricultura Familiar. Lima, CAN.
- CAN (Comunidad Andina de Naciones). 2013 b. IV Reunión del Consejo Andino de Ministros de Agricultura. Lima, Perú, 26 de junio de 2013.